

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



**LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN
ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO DESDE LA
PERSPECTIVA DE LA METAEVALUACIÓN**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Juan Arbulú Saavedra

Bajo la dirección de la doctora
María Bustelo Ruesta

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-692-0995-0**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

**Departamento de Ciencia Política y de la
Administración II**



**LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN
ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA META-EVALUACIÓN: 1998 – 2008**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR PRESENTADA POR

Juan Arbulú Saavedra

Bajo la dirección de la doctora

María Bustelo Ruesta

Madrid, 2008

*A mis padres y a toda mi familia,
por su apoyo incondicional*

AGRADECIMIENTOS

Hace uno años emprendí un camino que, gracias a Dios, ya está terminando. La verdad que ha sido intenso y, a veces, duro, pero siempre he contado con personas a mi alrededor que iban alentándome, aunque algún que otro desaliento nunca vino mal, sobre todo, para poner fin a una decisión que había tomado y que sabía – y aún lo sé –, revertiría positivamente en mi vida profesional y personal con creces.

De entre las personas que me han acompañado en este camino, quisiera agradecer primeramente, a mi directora de tesis, ya que sin su iniciativa y motivación constantes hubiera sido imposible acabar esta investigación; reconozco que algunos momentos fui algo cargante, pero siempre encontré mucha paciencia y firmeza para seguir adelante sin desanimarme.

Luego quisiera agradecer a las personas que me dedicaron su valiosísimo tiempo para concederme las entrevistas aquí realizadas: D. Florencio Gudiño, D. José Antonio Alonso, D. Enrique del Olmo, Dña. Belén Sanz, Dña. Milagros Hernando, Dña. Beatriz Morán, D. Juan Antonio Garde y Dña. Cecilia Rocha (esta última con todo su equipo). Todas estas personas, de primerísimo nivel, han contribuido a que mi investigación tenga una dimensión objetiva y práctica, pues se trata de personas que se desempeñan profesionalmente en el ámbito propio de las políticas de evaluación y de las políticas de cooperación para el desarrollo, tal como hemos podido apreciar.

También quisiera agradecer a todas aquellas personas que de alguna u otra manera han contribuido con su motivación a que pueda realizar esta investigación y que no me detengo a nombrar porque temo omitir algún nombre, lo cual me parecería muy injusto. Incluso, agradezco a los que consideraban una ingenuidad que realizara una tesis en las condiciones en las que la he realizado, creo que sus planteamientos – no hechos con mala voluntad –, aunque alguna vez me desalentaron, me sirvieron para fortalecer mis decisiones y objetivos.

Y, como colofón, quisiera agradecer a mis padres y a toda mi familia, a quienes dedico esta tesis, por su apoyo incondicional en los momentos duros y menos duros, y por haberme alentado constantemente para que siga adelante sin desanimarme, pese a las dificultades que iba encontrando.

ABREVIATURAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
GAO	<i>Government Accountability Office</i> (antes denominada <i>General Accounting Office</i>)
HES	<i>Heads of Evaluation Services for External/Development Cooperation</i>
IDR	Instituto de Desarrollo Regional, de la Universidad de Sevilla
IUDC – UCM	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas (antes denominado Ministerio para las Administraciones Públicas)
MOPAN	<i>The Multilateral Organization Performance Assessment Network</i>

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONGD	Organización no gubernamental para el desarrollo
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Planes Anuales de Cooperación Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODETUR	Promoción del Desarrollo Económico y del Turismo, de la Diputación de Sevilla
ReLAC	Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe
SDGPEPD	Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SEE	Sociedad Española de Evaluación
TdR	Términos de Referencia

ÍNDICE

I. Índice General

AGRADECIMIENTOS.....	5
----------------------	---

ABREVIATURAS	7
--------------------	---

ÍNDICE.....	9
I. Índice General	9
II. Índice de Tablas	13

INTRODUCCIÓN	17
I. Fundamentación	17
II. Objeto	19
III. Objetivos	20
IV. Hipótesis.....	23
V. Metodología y fuentes de análisis e investigación	24
VI. Plan de exposición	27

CAPÍTULO I	
LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y/O PROGRAMAS PÚBLICOS.....	40

I. Contexto de desarrollo.....	42
II. Conceptualización de la evaluación	49
III. La especificidad de la evaluación	56
IV. La evaluación y el contexto	61
V. Los agentes: “quién es quién” en el proceso evaluativo	66
VI. Funciones, propósitos y fines de la evaluación	72
VI.1. Funciones	72
VI.2. Propósitos	75
VI.3. Fines.....	80
VII. Operativización de la evaluación.....	81
VIII. Utilización y transmisión de resultados en evaluación	84
VIII.1. Utilización de resultados.....	85
VIII.2. Transmisión de resultados	86
IX. Las perspectivas de evaluación	97
IX.1. Tipología.....	97
IX.2. Enfoques de evaluación	100
IX.2.1. Enfoques de evaluación de consecución objetivos	135
IX.2.1.1. Algunos antecedentes	135
IX.2.1.2. Los enfoques	136
IX.2.1.2.1. Evaluación del diseño.....	136

IX.2.1.2.1.1. Los fines y objetivos	137
IX.2.1.2.1.2. Los indicadores: variables y fuentes de datos	139
IX.2.1.2.2. Evaluación de la implementación	140
IX.2.1.2.3. Evaluación de impacto	141
IX.2.1.3. Ventajas	146
IX.2.1.4. Desventajas	146
IX.2.2. Enfoques pluralistas o participativos	148
IX.2.2.1. Fundamento	148
IX.2.2.2. Los enfoques pluralistas o participativos	149
IX.2.2.3. Ventajas	151
IX.2.2.4. Desventajas	152
IX.3. Algunas consideraciones finales sobre los tipos y enfoques de evaluación	153
X. La evaluación en la política de cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central	156
XI. Una nueva perspectiva en la evaluación de políticas y/o programas públicos	160
XI.1. La función de evaluación	163
XI.1.1. Elementos de la función de evaluación	164
XI.1.2. Manifestaciones o concreciones de la función de evaluación	164
XI.2. La política de evaluación	166
XI.3. ¿Cómo analizar la función evaluación en tanto se consolida en una política pública?	168

CAPÍTULO II

METAEVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO EN TANTO MANIFESTACIÓN DE UNA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	171
--	-----

I. ¿Qué es metaevaluación?	174
II. ¿Para qué metaevaluar?	182
III. ¿Cómo metaevaluar?	187
III.1. ¿Cómo se hace un procedimiento de metaevaluación?	191
III.2. Nuestro procedimiento de metaevaluación	202
IV. Nuestro enfoque metaevaluativo en el contexto de los elementos articuladores de la evaluación	220

CAPÍTULO III

CRITERIOS DE ESTRUCTURA	223
-------------------------------	-----

I. El interés por evaluar: indicios elementales	224
I.1. Génesis de la política de cooperación para el desarrollo	224
I.2. Operativización de la política de cooperación para el desarrollo	233
I.2.1. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	233
I.2.2. La AECI y la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo	237
I.2.3. La reciente creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	245
I.2.4. Entidades consultivas y de coordinación en la cooperación	249
I.2.4.1. Consejo de Cooperación al Desarrollo	249

I.2.4.2. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.....	253
I.2.4.3. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo	257
I.2.4.4. Las entidades consultivas y de coordinación en la cooperación y la evaluación de programas y/o políticas.....	259
I.2.5. Los canales de la cooperación para el desarrollo.....	261
I.3. Instituciones especializadas en evaluación	264
I.3.1. La Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)	264
I.3.2. La Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)	266
I.3.3. Actuación de las instituciones especializadas en evaluación	272
II. La configuración de una política de evaluación.....	279
III. Operativización de la política de evaluación.....	283
IV. Agentes articuladores de la política de evaluación	297
IV.1. Las entidades evaluadoras.....	298
IV.2. Las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación y demás involucrados.....	304
V. La planificación en la evaluación.....	307

CAPÍTULO IV CRITERIOS DE PROCESO 310

I. Acciones concretas para poner en marcha la política de evaluación	311
I.1. Selección de acciones y/o intervenciones a evaluar	313
I.2. Convocatoria para asignar programas y/o proyectos	313
I.3. Selección del organismo específico que realizará las evaluaciones	317
I.4. La adjudicación y la firma del contrato o convenio de evaluación	319
I.5. La realización del proceso evaluativo	324
I.5.1. Los Términos de Referencia (TdR).-	324
I.5.2. El proceso evaluativo.....	342
II. Los roles de los agentes que han puesto en marcha la política de evaluación 350	
II.1. Instituciones públicas.....	350
II.1.1. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).....	350
II.1.2. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).....	353
II.2. Las entidades evaluadoras	358
II.3. Las entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación y demás intervinientes	362
III. Fases de los procesos evaluativos	364
III.1. Fase de preparación de los procesos evaluativos.....	364
III.2. Fase de realización de la evaluación.....	366
III. 3. Comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones.....	367
IV. Aplicaciones metodológicas en los procesos evaluativos.....	370
V. La coordinación entre los agentes de los procesos evaluativos	385
V.1. Coordinación entre la administración y las entidades evaluadoras.....	386
V.2. Coordinación <i>ad intra</i> en la administración y en las entidades evaluadoras.....	389
V.3. Coordinación entre evaluadores y evaluados	391
V.4. Coordinación entre la administración y los evaluados	392
V.5. La Coordinación en la <i>praxis</i> evaluativa.....	394

CAPÍTULO V

CRITERIOS DE RESULTADO 400

I. Los <i>outputs</i>	402
I.1. Los procesos evaluativos.....	402
I.2. Las instituciones de evaluación	407
I.3. Relaciones interinstitucionales.....	410
I.4. Informes de evaluación.....	412
I.5. Las recomendaciones.....	415
I.6. Metodologías de evaluación	419
I.7. Manual de gestión de evaluaciones.....	425
II. Los <i>outcomes</i>	428
II.1. La utilización de <i>outputs</i>	429
II.2. La comunicación de los resultados.....	433
II.3. El seguimiento de las recomendaciones	436
II.4. Cultura evaluativa	438

EPÍLOGO

HACIA UN FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO, EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL..... 452

I. Desarrollo institucional.....	454
I.1. Desarrollo orgánico.....	455
I.2. Nivel organizativo	457
I.3. Las entidades evaluadoras	458
II. Desarrollo metodológico	459
III. Desarrollo de una <i>praxis</i> evaluativa.....	463
IV. Desarrollo de la comunicación de resultados.....	464

CONCLUSIONES

I. Sobre la evaluación de políticas y/o programas públicos	472
II. Sobre la evaluación de políticas y/o programas públicos aplicada a la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central	477
III. Sobre la función y/o política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central.....	480
IV. Sobre la metaevaluación.....	481
V. Sobre la metaevaluación aplicada a la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo de la administración central española.....	483
V.1. Sobre los criterios de estructura.....	484
V.2. Sobre los criterios de proceso	490
V.3. Sobre los criterios de resultado	499

BIBLIOGRAFÍA

I. Literatura especializada consultada	510
II. Páginas web consultadas	535
III. Legislación consultada	537

Anexo I	
Informes de evaluación analizados	541

Anexo II	
Entrevistas realizadas.....	543

II. Índice de Tablas**CAPÍTULO I**

Tabla I.1.: Clases de agentes	67
--	----

Tabla I.2.: Interacción de roles en el proceso evaluativo.....	71
---	----

Tabla I.3.: Medición de los efectos de una política y/o programa.....	142
--	-----

Tabla I.4.: Dinámica básica de los enfoques pluralistas.....	150
---	-----

Tabla I.5.: Integración de los enfoques de evaluación por objetivos y de evaluación pluralista en los procesos evaluativos.....	155
--	-----

Tabla I.6.: Enfoques de metaevaluación	169
---	-----

CAPÍTULO II

Tabla II.1.: Evolución del concepto de metaevaluación.....	175
---	-----

Tabla II.2. : Concepciones o funciones de la metaevaluación.....	181
---	-----

Tabla II.3.: Influjo de nuestra metaevaluación en el proceso de toma de decisiones	186
---	-----

Tabla II.4.:	
Metaevaluación en función de propósitos, etapas y objeto	188
Tabla II.5.:	
Procedimiento de metaevaluación.....	193
Tabla II.6.:	
Esquema comparativo de los procedimientos analizados.....	200
Tabla II.7.:	
Criterios de estructura	210
Tabla II.8.:	
Criterios de proceso.....	214
Tabla II.9.:	
Criterios de resultado.....	218

CAPÍTULO III

Tabla III.1. :	
Evolución de instituciones con funciones específicas de evaluación	269
Tabla III.2.:	
Relación entre cambio institucional y cambio de política	271
Tabla III.3.:	
Procesos evaluativos dirigidos desde la administración central.....	275
Tabla III.4.:	
Personal evaluador en las entidades evaluadoras	286
Tabla III.5.:	
Evolución del gasto en evaluación	289
Tabla III.6.:	
Empresas seleccionadas para realizar evaluaciones.....	300
Tabla III.7.:	
Posibles agentes implicados en la política y/o programa	305

CAPÍTULO IV

Tabla IV.1.:	
Evaluaciones realizadas entre 1998 y 2000	313

Tabla IV.2.:	
Evaluaciones realizadas entre 2000 y 2007	314
Tabla IV.3.:	
Criterios de selección de organismo evaluador	318
Tabla IV.4.:	
Valoración de criterios de adjudicación	322
Tabla IV.5.:	
Criterios de evaluación utilizados por el CAD de la OCDE y la administración española	330
Tabla IV.6.:	
Calendarización de procesos evaluativos en sus fases respectivas	336
Tabla IV.7.:	
Algunos esquemas de informes de evaluación	340
Tabla IV.8.:	
Internalización y externalización de las funciones de la DGPOLDE	357
Tabla IV.9.:	
Comparación esquemática de las metodologías de evaluación de la cooperación española	373
Tabla IV.10. :	
Procesos evaluativos de 1998	377
Tabla IV. 11. :	
Procesos evaluativos de 1999	377
Tabla IV. 12.:	
Proceso evaluativo de 2000	378
Tabla IV. 13.:	
Procesos evaluativos de 2001	378
Tabla IV. 14. :	
Procesos evaluativos de 2002	378
Tabla IV. 15. :	
Procesos evaluativos de 2003	379
Tabla IV. 16. :	
Procesos evaluativos de 2004	379
Tabla IV.17. :	
Temas tratados en el Manual de Gestión de Evaluaciones	384
Tabla IV. 18.:	
Relaciones de coordinación en la <i>praxis</i> evaluativa	395

CAPÍTULO V

Tabla V.1.:	
Articulación del ciclo de la evaluación	427
Tabla V.2.:	
Niveles de influjo de la evaluación.....	443
Tabla V.3.:	
Consolidación de una cultura evaluativa	447

EPÍLOGO

Tabla E. I.:	
Desarrollos institucionales y metodológicos	459

INTRODUCCIÓN

I. Fundamentación

En los últimos diez años, la administración central española ha estado evaluando de manera habitual algunos de los más representativos programas y/o proyectos, a través de los cuales se ha ido canalizando la cooperación para el desarrollo. Tales mecanismos han sido objeto de estudio, pero no de una manera sistemática tal como se plantea en la evaluación. La tendencia a evaluar ha ido aumentando progresivamente, no tanto desde el punto de vista de la cantidad de evaluaciones que se han llevado a cabo, cuanto desde el punto de vista de los recursos de todo tipo que se han destinado para tal fin. Así, cada vez más se han ido creando y fortaleciendo instituciones, metodologías y modos de hacer evaluación.

No obstante, no es posible verificar estudios sistemáticos acerca de la evaluación de la cooperación, sino más bien, estudios aislados a modo de artículos, ponencias o reflexiones pero, que no ofrecen una visión integral de la misma. Quizás la carencia de estos estudios se deba a que, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la

evaluación se ha entendido como una etapa más dentro del proceso propio de las acciones de cooperación con la que se busca única y exclusivamente el control y la rendición de cuentas, y no se ha percibido como una oportunidad de aprendizaje, de mejoramiento o de ilustración para acciones futuras. Es decir, en el entramado propio de la cooperación, parece ser que la evaluación ha sido vista como una actividad accesoria orientada a cumplir una sola función, lo cual ha llevado que se le quite importancia prestándosele poca atención.

Pero, independientemente de cómo se haya entendido la evaluación, lo cierto es que la administración pública española ha estado evaluando y ello en razón de una atribución o función que la ha facultado para ello. Esta función de la administración ha ido concretándose en la creación de instituciones de evaluación, la implementación de metodologías de evaluación, el desarrollo de modos de hacer evaluación y, todo esto, con la finalidad de poner en marcha procesos evaluativos. No obstante, también observamos que la administración, en el ejercicio de su función de evaluación, no ha limitado esfuerzos a la realización de tales procesos, sino que ha tendido a su perfeccionamiento y sistematización, sobre todo en los últimos tres años, hasta tal punto de empezar a hablarse de la existencia de una política de evaluación. Así, vemos que la función de evaluación no sólo se ha concretado en la realización de procesos evaluativos, sino que se está perfeccionando tendiendo a consolidarse en una política pública de la que ya se está empezando a hablar.

Entonces, por un lado, la carencia de estudios sistemáticos sobre evaluación y, por otro, la existencia de una función de evaluación concretada en unos procesos evaluativos que cada vez se va perfeccionando, nos llevan a plantearnos estudiar la situación de la evaluación en la cooperación española para el desarrollo, más en concreto, la función de evaluación de la administración. Un estudio de este tipo nos proporcionará elementos de juicio que nos van a permitir valorar y diagnosticar cómo la administración ha llevado a cabo su función de evaluación, la cual, podemos observar, se ha concretado en unos procesos evaluativos y tiende a consolidarse en una política pública.

Quizás puede verificarse que, la concreción de la función en procesos evaluativos está más consolidada pues, basta con echar un vistazo a las evaluaciones realizadas y publicadas por la administración desde el año 1998. No obstante, la concreción de la función en una política pública, no parece que esté tan consolidada, tanto es así que, en el nivel de la propia administración, recién empieza a hablarse formalmente de

política de evaluación en el año 2007 en un documento concreto, lo cual lleva a plantearnos, por ejemplo: ¿por qué recién se habla de política de evaluación?, ¿qué hay detrás de ese postulado?, ¿a qué responde que se hable ya de política de evaluación?, ¿cuáles son los planteamientos de fondo? Un estudio en torno a estos planteamientos, nos puede dar la clave para comprender e interpretar el estado de la función de evaluación, en el sentido de, hasta qué punto podemos establecer que se ha consolidado en una política pública.

II. Objeto

La presente investigación se centra en el estudio de la política de evaluación de la cooperación española para el desarrollo, en tanto manifestación o concreción de una función de evaluación atribuida a la administración central. Para tal fin, hemos utilizado la metaevaluación como herramienta de análisis aplicándola al conjunto de aspectos que, desde nuestro punto de vista, integran dicha función. Es decir, nuestra visión del análisis que realizamos con la metaevaluación no es un planteamiento que se ciñe a analizar procesos evaluativos, manifestación también de la función, sino que mira al entorno causal y consecuencial que fundamenta y da sentido a esos procesos, se trata de hacer un estudio global y referencial de tales procesos y de todo el entorno que los articula.

Así, para ahondar en nuestro objeto de estudio, primero hay que acudir a los orígenes de la evaluación en el seno de la política de cooperación para el desarrollo. Luego, hay que verificar qué medios se han dispuesto para darle contenido y consistencia: instituciones, recursos humanos, recursos económicos, recursos metodológicos, etc.; en concreto, nos interesa su estructura o soporte, ya que es fundamental para hacer realidad todo un sistema de evaluación. Asimismo, queremos conocer cómo es que se ha puesto en marcha o cómo es que se ha hecho operativo en razón de los elementos que lo están configurando, con la finalidad de verificar la consolidación de una política pública. Y, por último, queremos saber qué se ha producido en razón de su operativización.

El análisis de nuestro objeto de estudio se circunscribirá al período comprendido entre 1998 y 2008. Así, 1998 es el año en el que el órgano de la administración central con funciones específicas de evaluación empieza a realizar procesos evaluativos de forma sistemática y es el año en el que se promulga la Ley de Cooperación Internacional

para el Desarrollo, en la que, sistematizándose y unificándose por primera vez la cooperación española para el desarrollo en general, se acentúa la importancia de la evaluación dentro del sistema de cooperación. Y, 2008 es el año en el que el órgano de la administración central con funciones específicas de evaluación, renovado y fortalecido, entra a formar parte propiamente del ámbito decisional de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo, como parte integrante de un órgano de gobierno colegiado, dentro de un escenario donde se habla expresa y públicamente de política de evaluación. Esta delimitación temporal, no quita que analicemos información anterior, sobre todo, si se quiere ganar en perspectiva y capacidad de contextualización, indispensables para una adecuada valoración de la cooperación y, en ella, de la evaluación.

Estos planteamientos adquirirán mayor solidez, si antes se hace un estudio conceptual sobre la evaluación que nos familiarice con los conceptos y la terminología propia, con la finalidad de ganar en conocimiento y en elementos de juicio para hacer de nuestra investigación un trabajo ilustrativo, analítico, crítico y doctrinalmente respaldado. Este estudio conceptual versará sobre los elementos constitutivos de la evaluación y, en ella, de la metaevaluación en tanto evaluación de evaluaciones. No se pretende que sea un estudio erudito acerca de la evaluación, pero sí un estudio que nos aporte claridad de ideas acerca de la misma, para que nos permita discernir los distintos aspectos que configuran la evaluación de políticas y/o programas públicos.

III. Objetivos

En la presente investigación nos planteamos la consecución de los siguientes objetivos:

1. Ahondar en el conocimiento de la evaluación de políticas públicas y, en ella, de la metaevaluación

La presente investigación pretende ser un instrumento ilustrativo y crítico de los elementos esenciales que constituyen la evaluación y la metaevaluación, según la literatura existente al respecto. No pretendemos erudición, cuanto comprensión y cabal entendimiento de una disciplina que en el ámbito español aún no está tan desarrollada en la teoría y en la práctica. No obstante, como veremos, son bastante destacables y meritorios los esfuerzos hechos por algunos especialistas

españoles en políticas públicas, dígase: Bañón, Bustelo, Ballart y García, quienes han realzado el valor de tal disciplina, situándola en el ámbito ordinario de discusión de las políticas públicas y haciendo de ella una importante herramienta de análisis de las mismas.

2. Plantear la metaevaluación como un nivel de análisis que nos proporcione criterio para el estudio de la función de evaluación y, que nos lleve a verificar su consolidación en una política pública.

En esta investigación, queremos plantear la metaevaluación como un nivel de análisis distinto al de la evaluación. Es decir, concebimos la evaluación como una investigación sistemática de acciones determinadas con unos fines, propósitos y objetivos, orientada a la aplicación práctica. La metaevaluación, en tanto evaluación de evaluaciones, reúne los mismos elementos que la evaluación pero, difieren en el objeto es decir, mientras la primera va a analizar acciones concretas, la segunda va a analizar el proceso evaluativo del que fueron objeto dichas acciones; en ese sentido, van a cambiar los parámetros de análisis y valoración, pues ahora se van a investigar procesos cuyos objetos fueron acciones.

En tal sentido, teniendo en cuenta estos planteamientos generales, nuestro enfoque de metaevaluación parte desde una concepción bifuncional así, por un lado, la metaevaluación serviría para controlar la calidad de las evaluaciones; y, por otro, para analizar la función de evaluación que origina y articula tales evaluaciones. Nuestro enfoque va a incidir en esta última concepción funcional, ya que vamos a analizar la función de evaluación en sus elementos articuladores, con la finalidad de verificar su consolidación en una política pública.

3. Aplicarse en la elaboración de criterios de metaevaluación enfocados al análisis de políticas públicas, en concreto, a la política de evaluación de la cooperación española para el desarrollo, en tanto manifestación o concreción de la función de evaluación de su administración central.

En nuestra metaevaluación, como en toda evaluación, habrá que definir unos criterios que van a marcar la pauta y los aspectos de análisis que nuestra investigación quiere realizar. Para tal fin, seguiremos un esquema de trabajo

habitual en evaluación en razón del cual la definición de criterios es una función de la formulación de preguntas orientadas a satisfacer las expectativas del evaluador y de otros interesados, teniendo en cuenta los fines, objetivos y propósitos de la evaluación. En tal sentido, una vez formuladas las preguntas, hay que determinar los aspectos de interés que van a analizarse y la disponibilidad de información para poder responder adecuadamente.

4. Analizar la configuración de una política de evaluación en sus aspectos causales, estructurales, procedimentales y consecuenciales.

Una vez determinados los criterios de metaevaluación, vamos a aplicarlos al análisis específico de la función de evaluación, en aras de verificar su consolidación en una política pública. En ese sentido, fundamentalmente, nos interesa analizar los siguientes aspectos:

- a. Estructura.- Aquí vamos a analizar los elementos que dan soporte o estructuran la eventual política de evaluación.
- b. Proceso.- Aquí vamos a analizar el aspecto procedimental de la eventual política de evaluación es decir, cómo y en razón de qué se operativiza.
- c. Resultados.- Todo el entramado estructural y operativo de la eventual política de evaluación tiene unas consecuencias que se traducen en productos y efectos específicos que analizaremos en la presente investigación.

El análisis aquí planteado, nos va a permitir conocer y comprender el desarrollo de la eventual política de evaluación, desde el análisis de la función de evaluación de la administración.

5. Distinguir las fortalezas y debilidades de los elementos que configuran la eventual política de evaluación, para ganar en perspectiva cognoscitiva y estar capacitado para aportar soluciones concretas que hagan más útil tal política.

Es normal que toda política pública tenga fortalezas y debilidades, la política de evaluación no escaparía de tal realidad así, en esta investigación se plantea identificar los aspectos fuertes y débiles de cada uno de los elementos que integran la eventual política de evaluación. Pero, el que haya aspectos fuertes, no

quiere decir que sean elementos que sean perfectos es decir, que no les falte nada, sino que son elementos que crean las condiciones necesarias para la adecuada articulación de la política, aunque de por sí son perfectibles dada la naturaleza dinámica y cambiante de las políticas públicas en general.

El conocimiento de las debilidades será para nosotros una ocasión de sugerir el perfeccionamiento de la política de evaluación en los aspectos o elementos que se vayan identificando. Es decir, no nos detendremos en la dimensión crítica de la situación, cuanto plantearemos modos de dar solución a los problemas que se identifiquen. Así, las debilidades deberán ser oportunidades de perfeccionamiento de la política de evaluación, antes que elementos de juicio crítico que lleven a un paroxismo estático y estéril.

Los objetivos aquí planteados se orientan básicamente a desentrañar los fundamentos, el estado actual y las consecuencias que implican la puesta en marcha y el perfeccionamiento de la función de evaluación de la administración central española, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. La consecución de estos objetivos se plantea desde la metaevaluación como enfoque de investigación dirigido a analizar el desarrollo de la función de evaluación en sus elementos articuladores, en aras de verificar su consolidación en una política pública.

IV. Hipótesis

1. Existen elementos suficientes que nos permiten verificar el esfuerzo de la administración central española por configurar una función de evaluación en la cooperación para el desarrollo, tendiente a consolidarse en una política pública. Estos elementos están enmarcados dentro de los siguientes parámetros:
 - a. Desarrollo institucional, pues existen instituciones en la administración central con competencias y funciones de evaluación en cooperación para el desarrollo.
 - b. Desarrollo metodológico, pues, para llevar a cabo evaluaciones de acciones de cooperación para el desarrollo, se han diseñado unos lineamientos específicos.
 - c. Desarrollo de una *praxis* evaluativa, ya que la puesta en marcha de las funciones y competencias de evaluación, articuladas por unas metodologías, ha determinado unos modos de hacer evaluación.

- d. Desarrollo de una estrategia de comunicación y seguimiento de determinados resultados, porque existen unos modos de transmitir aquellos productos de los cuales depende la efectividad práctica de la política.
2. Los diversos elementos que configuran la función de evaluación orientada a consolidarse en una política pública específica, muestran fortalezas (planificación de evaluaciones, recursos, respaldo institucional, informes de evaluación, publicación de informes de evaluación, elaboración de recomendaciones y transmisión de las mismas, etc.) y debilidades que podrían ser mejoradas (incoherencias metodológicas y prácticas, ambigüedad en informes de evaluación, inconsistencias en estrategias de comunicación y seguimiento de conclusiones y recomendaciones, etc.), las cuales pueden hacer de la política un instrumento más o menos útil, según se trate.

La utilidad de la política guarda relación con la consecución de los fines, propósitos y funciones propios de la evaluación de políticas y/o programas públicos, es por ello que es indispensable disponer de claridad conceptual acerca de lo que la evaluación significa en toda su amplitud conceptual, contextual y operativa. Esto es clave para dar consistencia argumental a los planteamientos de los que se disponga.

V. Metodología y fuentes de análisis e investigación

La metodología empleada en la presente investigación, podemos decir, consta de dos dimensiones establecidas en función del objeto de análisis:

- a. Dimensión teórica.- La dimensión teórica de la metodología hace referencia al análisis y revisión de literatura de evaluación de políticas y/o programas públicos pertinente, incidiendo en los aspectos metodológicos de la misma.
- b. Dimensión práctica.- Esta dimensión hace referencia al análisis comparado de información específica producida, fundamentalmente, por órganos de la administración central con competencias y funciones en evaluación y, en lo necesario para una mayor comprensión, en cooperación para del desarrollo; y,

por entidades encargadas – por la propia administración – de realizar evaluaciones.

En la dimensión teórica, nos hemos ceñido a la bibliografía disponible en materia de evaluación, integrada por autores de reconocida experiencia y trayectoria en materia evaluativa. En la dimensión práctica, nos hemos ceñido, básicamente, a los diversos documentos que sobre evaluación de la cooperación para el desarrollo se han producido, así como a testimonios de personas involucradas en dicho ámbito.

En tal sentido, fundamentada en un estudio teórico previo de la evaluación de políticas públicas, nuestra unidad de análisis es bastante amplia y se concentra en la legislación de creación y configuración de instituciones tanto de cooperación para el desarrollo como de evaluación, en las metodologías de evaluación existentes, en los informes finales de evaluación publicados, en documentos internos que desarrollan aspectos de la evaluación y en el discurso extraído del análisis de tales documentos con una perspectiva histórico – comparada.

Las técnicas para la recopilación de información y el análisis de información han sido, esencialmente dos: recopilación y análisis documental histórico – comparado; y, entrevistas abiertas semiestructuradas a responsables del diseño, fundamentación y puesta en marcha de la política de evaluación en el ámbito respectivo de la cooperación para el desarrollo en la administración central. Respecto a la recopilación y al análisis documental histórico – comparado, ha sido de fundamental importancia los veintiún casos de evaluación publicados utilizados como muestra en la presente investigación¹. Asimismo, es de destacar los documentos proporcionados por responsables de la administración central que nos han facilitado disponer de información de primera mano, indispensable para tener un conocimiento más amplio de la realidad evaluativa española. Por ejemplo, podemos indicar de forma general como documentación analizada a: los planes directores de la cooperación española; los pliegos – tipo de cláusulas administrativas particulares; las metodologías de evaluación publicadas; etc. (*vid.* en la “bibliografía”, los documentos referidos al “Gobierno de España”).

¹ Al cierre de nuestra investigación sólo se habían hecho públicos 21 procesos evaluativos, que son los que analizamos. Estaba previsto hacer públicos dos procesos evaluativos más en el mes de febrero de 2008: Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos y Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior.

Las entrevistas han tenido un doble objetivo: primero, conocer el discurso de los responsables de la evaluación y, en su caso, de la cooperación para el desarrollo en el ámbito de la administración central; y, segundo, disponer de información que nos permita completar las perspectivas proporcionadas por el análisis personal de las instituciones y documentos. En cuanto al discurso, podemos decir que hemos identificado la propia valoración de los responsables entrevistados respecto de las evaluaciones realizadas y, en función de ellas, de la evaluación de la cooperación para el desarrollo. Así, puede visualizarse el discurso político en torno a la eventual política de evaluación: si existe una política de evaluación, desde cuándo se ha configurado tal política, qué indicios nos permiten inferir su existencia, quiénes están implicados en ella, etc. En cuanto a la disposición de información para completar nuestras perspectivas, podemos decir que las entrevistas nos han servido para dar mayor objetividad a nuestro análisis y tener una visión más contrastada de los diversos aspectos estudiados a lo largo de la investigación.

Las entrevistas se realizaron de forma abierta y con un guión semiestructurado, ya que más que una información cerrada y concreta, se quería captar el discurso general de los entrevistados sobre la evaluación en cooperación, desde su propia perspectiva. Para tal fin, se dirigieron las entrevistas con la técnica no directiva, facilitando el discurso de una forma no estructurada. La selección de las personas entrevistadas se hizo en función de criterios de especialidad y, de responsabilidad política y profesional. Es decir, se identificaron los principales agentes de cooperación para el desarrollo y de evaluación de la misma y, en función de ello, se procedió a seleccionar a los entrevistados en base a su posición política y profesional dentro del entramado organizacional propio de la administración central: directores generales, secretarios y/o vicesecretarios generales, jefes de unidad y asesores especializados, los mismos que se detallan en el Anexo II.

Las fuentes de información en las que nos hemos apoyado han sido, como se puede inferir de lo anterior, las instituciones de la administración central con competencias en cooperación para el desarrollo y de evaluación de la cooperación para el desarrollo, tanto en lo que se refiere a la información producida por ellas, como a sus respectivas personas responsables que han sido entrevistadas.

Por tanto, desde el punto de vista metodológico, la presente investigación ha contado con diversos canales de información que han tendido a ser coherentes y

consecuentes con las hipótesis, el objeto y los objetivos planteados. Así, se ha procurado que las instituciones, los documentos y las entrevistas guarden una relación directa con el tema central de investigación y aporten, de manera apropiada, contenido y consistencia a las asuntos planteados a lo largo del desarrollo del trabajo investigativo.

VI. Plan de exposición

La presente investigación se estructura en siete partes diferenciadas, pero relacionadas entre sí. Así, tenemos un primer capítulo en el que se expone un marco teórico sobre la evaluación de políticas públicas que sustenta la investigación realizada y desarrolla nuestro objeto de estudio. En el segundo capítulo, desarrollaremos nuestro marco metodológico de análisis fundamentado en la metaevaluación. El tercer capítulo desarrolla un aspecto identificado en el análisis de la función de evaluación, me estoy refiriendo a aquel que denominamos “estructura” que contiene el desarrollo de los elementos estructurales de nuestro objeto de estudio. El cuarto capítulo desarrolla los aspectos relativos al “proceso” que hacen operativa la función de evaluación y le dan una doble y sucesiva concreción: evaluaciones específicas y, eventualmente, política de evaluación. El quinto capítulo trata los diversos “resultados” a los que ha dado origen el desarrollo de la función de evaluación y su doble concreción. Luego, hemos elaborado un epílogo en el que hacemos una valoración conjunta de los aspectos más importantes desarrollados a lo largo de la investigación que, desde nuestro punto de vista, perfilan la consolidación de la función en una política de evaluación mostrando fortalezas y debilidades. Y, por último, presentamos unas conclusiones estructuradas sobre los temas fundamentales desarrollados en la investigación: evaluación, metaevaluación, criterio de estructura, criterio de proceso y criterio de resultado.

En el **Capítulo I**, “La Evaluación de Políticas y/o Programas Públicos”, desde el análisis del contexto dentro del cual surge la evaluación y, desde la verificación de diversas conceptualizaciones que se le ha dado a tal disciplina, definimos la evaluación como una investigación sistemática específica, retrospectiva o prospectiva, de una acción y/o intervención contextualizada, articulada por determinados agentes, en orden a unos fines, propósitos y funciones, para lo cual

se establece un procedimiento sobre unas pautas determinadas que, al implementarse, produce unos efectos o resultados que deben transmitirse para su efectiva aplicación o utilización y, por ende, se alcancen los objetivos planteados. Asimismo, la investigación en que la evaluación consiste está inspirada en un enfoque o perspectiva determinados que integran y dan sentido a la evaluación y al conjunto de sus elementos constitutivos.

En esta definición que aportamos identificamos unos elementos que van a integrar nuestro concepto de metaevaluación, dígame: investigación sistemática específica; contextualización; agentes; propósitos, funciones y fines; procedimiento; aplicación y transmisión de resultados; y perspectivas o enfoques. Tales elementos los hemos desarrollado y valorado fundamentándonos en lo que sobre ellos se ha dicho en la literatura pertinente, constituyendo gran parte del desarrollo del Capítulo I, todo ello con la finalidad de tener una visión completa sobre qué es lo que se ha hecho en evaluación.

Una vez vistos estos aspectos conceptuales, analizamos, a la luz de ellos y de manera general, la situación de la evaluación en la política de cooperación española para el desarrollo. Así, identificamos la realización específica de evaluaciones; la realización de metodologías para articularlas; los tipos y modelos inspiradores; y, la implementación institucional creada para llevarlas a cabo. Al final, haremos una verificación de la correspondencia existente entre la evaluación en la cooperación española y los elementos constitutivos del concepto de evaluación que dimos al principio.

Y, por último, queremos hacer notar, en consonancia más precisa con nuestro objeto de estudio, que, si bien es cierto, se hace evaluación, no existen estudios sistemáticos sobre la misma en la que se analice el trasfondo de que le da origen y del que son manifestación o concreción. Es decir, identificamos que se ha analizado la evaluación en cuanto práctica evaluativa, pero no la evaluación en tanto determinación directa o indirecta de la administración. Por tanto, pretendemos ahondar en el ámbito de la administración pública para poder identificar las causas que originan la evaluación o aquello que le da sentido y consistencia, más que en la práctica evaluativa en sí, en la que ya se ha profundizado; es decir, nos planteamos analizar aquello de lo que son manifestación o concreción los procesos evaluativos, y que llamamos función de evaluación.

La función de evaluación la planteamos como una atribución de la administración que se manifiesta o concreta en la realización de procesos evaluativos y, en un esfuerzo de sistematización y perfeccionamiento, en una política pública. Asimismo, es importante determinar cómo se va a analizar la función, sus manifestaciones y los elementos integradores de las mismas es decir, qué enfoque o perspectiva vamos a aplicar; en tal sentido, planteamos que, un enfoque novedoso sería aplicar la metaevaluación, en tanto instrumento con el que, además de analizar la calidad de los procesos evaluativos, puede analizarse también la función de evaluación de la administración que da origen a tales procesos y, en lo que a nosotros más nos interesa, a una política pública en un esfuerzo de sistematización y perfeccionamiento, tal como apuntábamos.

En el **Capítulo II**, vamos a desarrollar la metaevaluación como el marco metodológico previsto para analizar nuestro objeto de estudio. Al respecto, siguiendo un planteamiento de Bustelo (2001 y 2004), identificamos en la metaevaluación dos concepciones o funciones, ya esbozadas arriba: por un lado, la metaevaluación tiene la función de analizar la calidad de las evaluaciones; y, por otro, analizar la función de evaluación que origina tales evaluaciones. Nuestro objeto de estudio se corresponde más con esta segunda función, por lo que la vamos a aplicar con especial incidencia.

El desarrollo de nuestro marco metodológico parte de un estudio de la literatura relevante sobre metaevaluación, en la cual ésta se define como el “proceso de diseño, obtención, aplicación de información descriptiva y juicio de información – acerca de la utilidad, factibilidad, conveniencia y precisión de una evaluación y su naturaleza sistemática, dirección competente, honestidad, respeto y responsabilidad social – para guiar la evaluación y/o divulgar sus fortalezas y debilidades” (Stufflebeam 2001 y 2007). Este concepto es analizado en sus elementos constitutivos, mostrándonos una visión de la metaevaluación con una marcada tendencia a verificar la calidad de las evaluaciones fundamentándose en el análisis de sus elementos. No obstante, nuestra metaevaluación la aplicamos a un nivel análisis distinto al de la verificación de la calidad de evaluaciones, la aplicamos al ámbito de la función de evaluación del que son manifestación.

Ahora, una vez sentadas las bases conceptuales de nuestra metaevaluación, aplicamos tales conceptualizaciones a nuestro ámbito de estudio es decir, la función de evaluación de la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de su administración central, en aras de verificar su consolidación en una política pública. En tal sentido, para dar inicio a nuestro análisis específico, partimos de considerar la existencia de un interés por evaluar, el cual plantea inferirse por vía inductiva, es decir a través de la verificación, contraste y comparación de diversos elementos que nos permiten llegar a él. Así, establecemos que el interés o la voluntad por evaluar de la administración se ha concretado, principalmente, en la realización efectiva y habitual de procesos evaluativos, los cuales se han articulado en base a la creación de instituciones y de la dotación de medios para tal fin – metodologías, presupuestos, modos de evaluar, etc. –. Todo ello como consecuencia la atribución normativa que llamamos “función de evaluación”.

Nuestra metaevaluación la hemos iniciado como todo proceso evaluativo así, para poder determinar los aspectos o criterios de análisis, nos hemos planteado unas preguntas específicas: ¿desde cuándo podemos hablar de evaluación de la cooperación para el desarrollo?; ¿qué medidas se han adoptado para poner en marcha la evaluación de la cooperación para el desarrollo?; y, ¿qué ha producido la evaluación? Tales preguntas las denominamos de estructura, de proceso y de resultado, respectivamente pues, como veremos, en evaluación de la cooperación se ha generado todo un entramado de agentes, instituciones y relaciones, que se han desplegado en un contexto y han producido unos efectos determinados; asimismo, cada una de estas preguntas las dividimos en subpreguntas de cara a dar concreción a lo que queremos investigar.

Por tanto, una función de evaluación, que se ha concretado en unos procesos evaluativos, desarrollando para ello un entramado de elementos en un determinado contexto que, además, han producido unos efectos configurando así un esquema que, por razones analíticas, dividiremos en estructura, proceso y resultados, es lo que vamos a analizar para responder al planteamiento sobre la existencia de una política pública, entendida ésta como una manifestación o concreción de tal función de evaluación. Estructura, proceso y resultado van a ser los instrumentos de análisis que nos ayudarán a visualizar qué es lo que se ha hecho en evaluación y, como se trata de una evaluación de evaluaciones, vamos a proceder como suele hacerse en tales casos, a partir de preguntas que nos planteemos.

Y, por último, en este Capítulo, haremos un análisis de nuestra metaevaluación a la luz de los elementos articuladores de la metaevaluación, analizados ya en el Capítulo I, es decir, nuestra metaevaluación es una investigación sistemática especificada por un objeto: la función de evaluación, en tanto se consolida en una política pública; debidamente contextualizada en el ámbito de una política pública: la política de cooperación para el desarrollo; en la que se identifican agentes articuladores: la administración pública, las entidades evaluadoras, etc.; con propósitos, fines y funciones orientados a la ilustración, mejora, practicidad y utilidad; con un procedimiento propio y criterios específicos; utilizable y susceptible de ser transmitida o comunicada; y, con una perspectiva específica orientada a conocer otros aspectos de la evaluación relacionados con su origen y articulación – los relativos a la función de evaluación –, antes que con los elementos que la configuran e integran determinando su calidad – los relativos a los procesos evaluativos y sus diversos elementos –.

En el **Capítulo III**, denominado “criterios de estructura”, empezaremos considerando los indicios elementales que nos muestran, de manera tangible, la existencia de un interés por evaluar. Para ello, haremos un recorrido por la génesis de la cooperación para el desarrollo, en tanto ámbito dentro del cual se ha puesto en marcha la evaluación que queremos analizar. Así, veremos el marco político, legislativo e institucional dentro del cual se ha desarrollado la política de cooperación para el desarrollo, ámbito natural de la puesta en marcha de una política de evaluación tal como la que queremos investigar.

Una vez desarrollado el marco específico de desenvolvimiento de la cooperación para el desarrollo, orientaremos nuestra investigación a identificar las instituciones especializadas en ella así como, las instituciones especializadas en evaluación. En cuanto a las primeras, mencionamos la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y sus órganos respectivos, como encargada de la planificación, gestión y ejecución de la cooperación para el desarrollo; la creación de las Entidades Consultivas y de Coordinación en la cooperación; y, la reciente creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Respecto a estas instituciones establecemos cuál ha sido su rol en el ámbito de la evaluación.

En cuanto a las instituciones especializadas en evaluación, nos referiremos a la ya mencionada Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), a la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Como veremos, tales instituciones fueron creadas con competencias y funciones específicas en evaluación de acciones de cooperación para el desarrollo, lo cual significó una relevante innovación dentro de ese sistema específico. Esta innovación es producto de un cambio que va a dar origen al establecimiento de las bases para una política de evaluación, en ese sentido establecemos que se han producido cambios importantes en los órganos encargados de implementar la evaluación, lo que implicaría un cambio en el modo de hacer evaluación.

Vistas las instituciones especializadas en cooperación para el desarrollo y en evaluación de los mecanismos de canalización de la misma, nos detendremos especialmente en analizar cómo es que actúan estas últimas. En ese sentido, identificaremos que éstas no actúan directamente, sino que lo hacen apoyándose en entidades privadas – entidades consultoras o evaluadoras –, junto a lo cual se ha establecido un mecanismo específico de actuación organizado en las siguientes fases generales: planificación de evaluaciones, dotación instrumental, selección de evaluadores, proceso evaluativo. Asimismo, hacemos referencia a los veintidós casos muestra dirigidos desde la administración, como una manera de dar a conocer cómo es que se ha concretado el interés por evaluar de la Administración y su articulación específica.

Una vez que hemos visto aspectos institucionales y operativos de la evaluación de la cooperación para el desarrollo en el ámbito de la administración central española, vemos conveniente plantearnos sobre la configuración de una política de evaluación. Al respecto, establecemos como premisas para ello: la existencia de un interés por evaluar; la existencia de instituciones de evaluación; la existencia de mecanismos y medios de evaluación; la existencia de acciones de evaluación; y, sobre todo, la existencia de un compromiso político de evaluación. Tales premisas, nos permiten inferir la existencia de una política de evaluación, aunque no plenamente consolidada pues, como veremos, presenta debilidades que pueden hacerla poco efectiva.

La determinación de la existencia de una política de evaluación, nos lleva a plantearnos, su modo de implementación o su modo de hacerse operativa. Así, desde nuestro punto de vista, planteamos que la operativización de una política, una vez prevista y diseñada, pasa por la creación de unas determinadas instituciones; la previsión de unas acciones específicas; y, la dotación de recursos humanos, logísticos y metodológicos. Así, sostenemos que la existencia de estos elementos es una garantía de que se está dando consistencia a la misma para que pueda ponerse en marcha y logre alcanzar los fines concretos para los que ha sido prevista: mejorar una determinada acción, ilustrar acciones futuras y rendir cuentas o ejercer el control político – económico de una determinada gestión.

Un elemento de fundamental importancia para dar operatividad a la política de evaluación son los agentes, en tanto que van a ser ellos los que van a ponerla en práctica. En ese sentido, establecemos con agentes articuladores de la política de evaluación a: la administración pública; las entidades evaluadoras; y, las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación junto con otros agentes involucrados de manera directa o indirecta con el ejecución de tales acciones. Tales agentes van a tener un rol protagónico en el campo de la política de evaluación pues, como veremos, van a ser los responsables de su puesta en marcha y de ellos dependerá su efectividad.

Un elemento integrador y organizador de la política de evaluación que establecemos viene a ser la planificación de las acciones de evaluación pues, desde nuestro punto de vista, el que no se hagan evaluaciones de manera indiscriminada, sino con una finalidad y unos objetivos determinados, hace que la política sea útil, ágil, coherente, proporcionada y, sobre todo, consistente. Así, identificamos que se planifican las evaluaciones teniendo en cuenta determinados criterios de antigüedad, de contenido y geográficos. A nuestro entender veremos que la planificación responde a una estrategia orientada a hacer efectivo el actuar de la administración en materia de evaluación.

En el **Capítulo IV**, titulado “criterios de proceso”, nos planteamos analizar cómo se ha puesto en marcha el entramado estructural desarrollado en el Capítulo III es decir, qué medidas se han adoptado para poner en marcha la política de evaluación analizada en su estructura. En tal sentido, analizamos las acciones concretas adoptadas, los roles específicos de los agentes que las han puesto en marcha, las

fases o momentos de tales acciones, las herramientas específicas para darles operatividad y la interacción entre los diversos agentes.

La consideración de las acciones concretas para poner en marcha la evaluación, desde nuestro punto de vista, pasa por hacer la distinción entre dos momentos claves: la decisión de evaluar y la decisión de hacer evaluaciones. El primer momento alude a la concreción del interés por evaluar del que hablábamos en el Capítulo III, al crearse instituciones específicas para ello: la OPE en 1988, la SGPEPD en 2004 y la DGPOLDE en 2005. El segundo momento alude al tiempo que *de facto* se empieza a evaluar realmente – el año 1998 –, al menos tal como aquí conceptualizamos la evaluación. Una vez hecha distinción espacio – temporal, siguiendo la *praxis* común de la administración articulamos el modo ordinario de hacer evaluación.

La puesta en marcha de la evaluación se inicia, desde un punto de vista práctico, con la selección de acciones y/o intervenciones a evaluar. Luego, se procede a hacer una convocatoria pública para asignar los programas y/o proyectos que contienen las acciones seleccionadas, debido a que la Administración no evalúa directamente sino que se apoya en otras entidades. Una vez hecha la convocatoria se procede a seleccionar el organismo o entidad específico que va a realizar las evaluaciones. Y, por último, viene la adjudicación y la firma del respectivo contrato o convenio de evaluación, que son el culmen de todo un procedimiento orientado a poner en marcha las evaluaciones.

A las acciones para poner en marcha la evaluación, les sigue la realización misma del proceso evaluativo, el cual consideramos es una función directa de los “Términos de Referencia (TdR)”, por lo que se ha hecho necesario que profundicemos en ellos. Asimismo, especificamos cuáles son las fases que hacen posible la realización del proceso evaluativo, a saber: inicio de la evaluación; estudio de gabinete; análisis del informe preliminar del estudio de gabinete; trabajo de campo; y realización del informe final. En tal sentido, identificamos que éstas se orientan, fundamentalmente, a dar información acerca de cada uno de los pasos que se siguen en el proceso es decir, tratan de ganar en claridad y transparencia, tanto en el nivel de la administración, como en el nivel de la entidad evaluadora y de las relaciones entre ambas.

A continuación, mostramos y analizamos a los agentes que hacen posible la puesta en marcha del proceso evaluativo y el rol que desempeñan como parte de un proceso específico. En tal sentido, identificamos instituciones públicas: la AECl y la DGPOLDE; las entidades evaluadoras; y, las entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo y demás involucrados en ellas. En cuanto a la AECl, establecemos que tiene un rol asesor y consultivo, en tanto que, en el nivel de la administración, siempre se acude a ella cuando se tratan materias relativas a la cooperación para el desarrollo. En cuanto a la DGPOLDE establecemos que es el órgano de la administración central con claras y específicas competencias de evaluación en cooperación para el desarrollo, con roles de carácter directivo, organizativo y coordinador. En cuanto a las entidades evaluadoras, las consideramos como los agentes que canalizan y concretan todo el bagaje conceptual e instrumental previsto en la política de evaluación, como consecuencia del afán externalizador de la función pública. Y, en cuanto a las entidades ejecutoras, establecemos la importancia de sus roles en función de la información privilegiada de la que disponen.

Los procesos evaluativos están articulados en unas fases determinadas, cuyo punto culminante es su realización efectiva, con todos sus efectos y consecuencias. Así, siguiendo las “Fases del Ciclo de la Evaluación” diseñadas por la DGPOLDE, distinguimos las siguientes fases: preparación de la evaluación; realización de la evaluación; y, comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones. Cabe precisar que, cada una de estas fases se subdividen, a la vez, en subfases.

Un aspecto de fundamental importancia que identificamos y desarrollamos en este Capítulo, es el relativo al soporte instrumental y metodológico de las fases que corresponden a las acciones de evaluación. Aquí toca hablar, específicamente, de la “Metodología de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo Española”, cuya aplicación es una función de la discrecionalidad de las entidades evaluadoras, teniendo en cuenta el caso concreto de evaluación, tal como lo contrastaremos en la *praxis* específica – algunos de los 21 casos muestra, apoyo de nuestra investigación –.

El último elemento que identificamos en este Capítulo es el relativo a la coordinación entre los agentes de los procesos evaluativos pues, tales agentes no son entes estáticos y aislados sino que interactúan entre sí y se relacionan, dando

origen a un entramado interrelacional fundamental para el soporte de la política de evaluación. Así, analizamos las siguientes relaciones: entre la administración y las entidades evaluadoras; dentro de la misma administración y dentro de las entidades evaluadoras; entre evaluadores y evaluados; y, entre la administración y los evaluados. Por último, hacemos un análisis de la coordinación en la praxis evaluativa, a la luz de los 21 casos muestra tomados como apoyo para la presente investigación.

Una vez vistos los aspectos relativos a la puesta en marcha de la política de evaluación, toca analizar sus efectos y demás consecuencias es decir, cuáles son los resultados que se producen. Así, en el **Capítulo V**, titulado “criterios de resultado”, establecemos que los elementos articuladores de la política de evaluación generan unos efectos de forma inmediata: acciones de evaluación, instituciones, relaciones interinstitucionales, informes de evaluación, recomendaciones, metodologías de evaluación y manual de gestión de evaluaciones. Junto a éstos, y como consecuencia de ellos, se producen también unas determinadas actitudes o modos de actuación que se ven reflejados en la utilización y comunicación de los resultados, el seguimiento de las recomendaciones y, eventualmente, la creación de una cultura evaluativa. Así, en este Capítulo, analizamos cada uno de estos elementos en tanto consecuencias de la evaluación y de la misma política de evaluación.

Estos elementos, los dividimos en dos grandes grupos, por un lado, los *outputs*, donde incluimos los efectos inmediatos de la evaluación, dígame: los procesos evaluativos, las instituciones de evaluación, las relaciones interinstitucionales, los informes de evaluación, las recomendaciones de los informes de evaluación, las metodologías de evaluación y el Manual de Gestión de Evaluaciones. Y, por otro lado, los *outcomes*, donde incluimos las actitudes o modos de actuación que quedan reflejados en: la utilidad o utilización, la comunicación de los resultados, el seguimiento de las recomendaciones y la verificación de una cultura evaluativa. Al respecto, nos interesa establecer si, tanto con los *outputs* como con los *outcomes*, se tiende a cumplir con los fines, propósitos y funciones previstos para la evaluación de la políticas públicas, tal como los planteamos en la presente investigación: mejorar; controlar responsabilidades – tanto sociales, como políticas –; ilustrar acciones futuras; aumentar en el desarrollo y conocimiento de las acciones y/o intervenciones que se han evaluado; y, la utilidad y practicidad.

La consideración de los *outputs*, como veremos, nos lleva a establecer que son un resultado, consecuencia de la planificación y de la práctica evaluativa que nos van mostrando cómo se ha ido concretando, a lo largo del tiempo, el interés por evaluar. Asimismo, a nuestro entender, son elementos palpables que nos van a servir para verificar el desarrollo de la Política de evaluación, desde un punto de vista tangible, en el sentido material del término.

Los *outcomes* son los efectos producidos por los *outputs* e implican modificación de situaciones o de modos de proceder. La verificación de los *outcomes* pasa por analizar cómo se han utilizado, transmitido y seguido los *outputs* y, además, si es que se ha producido una cultura evaluativa. En cuanto a la utilización de los *outputs* establecemos que la misma pasa por un adecuado conocimiento y su pertinente comunicación. En ese sentido, si se cumplen ambos requisitos, la utilización será más implementable que si no se conocen o no se conocen con exactitud y claridad. Asimismo, la utilización implica, fundamentalmente, implementar o poner por obra lo sugerido para perfeccionar la acción y/o intervención que se ha evaluado, por lo que es necesario prever mecanismos que garanticen tal implementación. Al respecto, veremos que en España se identifican esfuerzos para ello pero, las deficiencias, prácticamente, aún los superan.

En cuanto a la comunicación de resultados, verificaremos que está precedida de una serie de actividades orientadas a preparar la información que se va a transmitir y cómo se va a transmitir. Aquí nos estamos refiriendo a los contenidos y sus formatos, como al fondo respecto a la forma; en ese sentido, establecemos que si los contenidos cumplen con los requerimientos arriba apuntados pero, no son transmitidos en algunos de los formatos previstos, tales contenidos devendrían en inútiles; lo mismo ocurriría si se transmiten contenidos incoherentes o imprecisos, incluso el daño sería más grave, porque podrían estar induciendo a error al público destinatario. Una vez más, en este aspecto, la política de evaluación presenta algunas deficiencias, tal como hemos podremos inferir.

El seguimiento de las recomendaciones, en tanto continente de resultados, lo concebimos como una actividad que va a garantizar que el análisis realizado en el proceso evaluativo y que ha determinado que hay asuntos a cambiar y mejorar, se haga efectivo. Ello va a permitir que la evaluación cumpla sus fines, propósitos y funciones, en aras de un perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones de

cooperación para el desarrollo. En ese sentido, es necesario incluir el seguimiento de recomendaciones de las acciones de evaluación como una práctica constante y permanente dentro la política de evaluación, ya que es una manera de que ésta tenga más sentido y consistencia. Al respecto, observaremos que en el ámbito español faltan aún elementos para fortalecer y garantizar un adecuado seguimiento.

Y, por último, en cuanto al establecimiento de una cultura evaluativa, nos planteamos si los efectos de los productos han generado tendencias, actitudes o comportamientos que han llevado a consolidar la presencia de la evaluación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Es decir, si es que los productos de la evaluación han originado un cambio conductual en las personas integradas en instituciones respecto a la evaluación, pues ese cambio sería el motor para una comprensión más amplia de la evaluación.

Desarrollados los cinco Capítulos de nuestra investigación y antes de pasar a nuestras conclusiones, consideramos conveniente hacer una reflexión de conjunto que nos lleve a centrarnos en los aspectos más relevantes que, desde nuestro punto de vista, conducen a la consolidación de una política de evaluación. En tal sentido, planteamos un **Epílogo**, titulado “Hacia un fortalecimiento de la política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo, en el ámbito de su administración central”, en el cual distinguimos cuatro niveles de desarrollo en la política de evaluación: institucional, orgánico, organizativo, práctico y comunicativo, dentro de los cuales identificamos fortalezas y debilidades, que nos muestran los esfuerzos de la administración hechos – y los que le quedan por hacer – para dar consistencia y sentido a una política de evaluación. Asimismo, precisamos que la articulación de tales desarrollos se ha hecho sobre la base de un compromiso político de la administración orientado a mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda al desarrollo – canalizada a través de las acciones y/o intervenciones de cooperación –, mediante la sistematización de todo el bagaje organizacional e instrumental que en evaluación se ha venido desarrollando.

Al final de nuestra investigación, planteamos unas **Conclusiones** en las que se hace una reflexión general acerca de la función de evaluación de la administración y su consolidación en una política pública, haciendo referencia a que tales planteamientos pueden ser aplicados a cualquier ámbito de políticas públicas.

Asimismo, debido a que tales planteamientos han sido consecuencia del conjunto de reflexiones realizadas en nuestra investigación, nos planteamos mostrar sintéticamente las mismas en función de los temas fundamentales tratados: evaluación de políticas públicas, metaevaluación, criterios de estructura, criterios de proceso y criterios de resultado. Así, en el desarrollo de cada uno de los mencionados aspectos, se destacan las incidencias más relevantes identificadas con su correlativo planteamiento perfectivo.

CAPÍTULO I

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y/O PROGRAMAS PÚBLICOS

El término “evaluación de políticas y/o programas públicos” puede evocarnos la acción de someter a análisis e investigación una determinada actuación del Estado para verificar el logro de unos determinados objetivos planteados. El resultado de tal análisis serviría como un instrumento para mejorar la acción y, en su caso, exigir responsabilidades ya sea políticas y/o jurídicas. En tal sentido, al parecer, la evaluación de políticas públicas es algo sencillo en lo que no hay nada más en qué profundizar. Sin embargo, veremos que no es así, el concepto de evaluación se ha desarrollado en un contexto determinado, en base a unos valores y a unos paradigmas que subyacen en él y que han dado lugar a que se desarrollen diversos modos de enfocarla. Así, la evaluación no es algo perfectamente delimitado, depende mucho de la intencionalidad con que se plantea, de los valores que la informan y de los objetivos que con ella se quieren conseguir.

Es por ello que, en el presente Capítulo, consideraremos la evaluación en sus elementos constitutivos e inspiradores básicos para situarnos en un marco teórico general. Ello con la finalidad de disponer de instrumentos conceptuales que nos permitan entender el enfoque de la política y/o programa concretos, su aplicación

práctica y la idoneidad de su utilización. Por tanto, pretendemos que el conocimiento y el manejo de estos conceptos nos permitan disponer de medios para poder ahondar en los procesos evaluativos que vayamos analizar, así como en los elementos que en razón de ellos se generen.

No obstante, antes de dar una definición de evaluación, nos situaremos en el contexto en el que ella surgió y que aún sigue desarrollándose. Luego, analizaremos distintos conceptos de evaluación reconocidos y desarrollados en la literatura respectiva, con el fin plantear una definición propia articulada en diversos elementos: investigación sistemática; contextualización; agentes; fines, propósitos y funciones; procedimiento; utilización y transmisión de resultados; y, perspectiva específica. Definida la evaluación e identificados los elementos antes mencionados, procederemos a desarrollar cada uno de ellos, con la finalidad de establecer el sentido en el cual los estamos utilizando; su relevancia; sus aplicaciones; y, sobre todo, saber cómo está – o debe estar – constituido todo proceso evaluativo, independientemente de los objetivos que persiga o de la intencionalidad que lo inspira. Para esto, revisaremos los diferentes enfoques evaluativos existentes y nos detendremos a desarrollar aquellos que consideramos configuran elementos básicos identificables en los demás: la evaluación por objetivos y la evaluación pluralista.

Una vez analizados los elementos que articulan la evaluación, haremos una referencia al caso español para ver cómo es que se ha estado evaluando la cooperación para el desarrollo en el ámbito de la administración central. Así, a la luz de los instrumentos conceptuales analizados, describiremos la evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito antes mencionado, con la finalidad de visualizar empíricamente el quehacer evaluativo y utilizarlo como base para el desarrollo del objeto de la presente investigación.

Y, por último, nos planteamos estudiar el trasfondo del que es manifestación la evaluación, el cual aplicaremos a la evaluación de la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central. Es decir, pretendemos trascender la evaluación e ir más allá del análisis de acciones y/o intervenciones así, nos planteamos analizar la evaluación concebida como función que se concreta en unos procesos evaluativos y, eventualmente, en una política pública. Para tal fin, delimitaremos los ámbitos que queremos analizar – función de evaluación, manifestaciones o concreción de la función y política de evaluación –; y, luego, estableceremos la metodología que utilizaremos para analizar tales ámbitos, sin ánimo

de abundar, ya que para ello dedicaremos todo el Capítulo siguiente. Pasemos, entonces, a desarrollar los diversos aspectos que aquí hemos descrito, con la finalidad de dar inicio a nuestra investigación.

I. Contexto de desarrollo

Antes de pasar a la definición en sí de evaluación de políticas públicas, vamos a contextualizarla. Para empezar, podemos decir que toda aproximación de la evaluación de políticas públicas se apoya implícita o explícitamente sobre el análisis de políticas públicas (Warin 1993, 269-270). Con esto, nos estamos refiriendo a que la evaluación se apoya en un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que buscan mejorar el proceso en que consisten las políticas públicas – generalmente: identificación y definición del problema, formulación de alternativas de solución, adopción de una alternativa e implantación de la alternativa seleccionada – (Tamayo Sáez 1997, 283). Es decir, la evaluación debe investigar cada una de estas etapas hasta el punto de llegar a esclarecer sus planteamientos, objetivos, estrategias, logros y actores (Warin 1993, 269 – 270).

Al respecto, cabe precisar que, siempre con el análisis, se ha querido incidir en la dimensión prospectiva de las decisiones públicas, mientras que con la evaluación se ha querido hacer referencia a la dimensión retrospectiva de tales decisiones (Subirats 1994, 139). No obstante ello, actualmente, y como veremos más adelante, se habla de evaluación *ex – ante* para hacer una investigación prospectiva de las políticas y/o programas públicos. Con esto, no queremos decir que el concepto de evaluación anula o contradice al de análisis, antes bien lo que hace es dotarle de mayor amplitud abriéndole una perspectiva más de investigación.

Ahora, el que la evaluación se apoye, en cierta medida, en el análisis de políticas, no significa que ambas actividades, evaluación y análisis, se hayan desarrollado y tengan evoluciones conjuntas, sino que la evaluación, que es lo que a nosotros nos interesa, ha tenido también una evolución propia y original que nos permite identificarla como una actividad diferenciada. Así, cuando se estudia la evolución de la evaluación, vemos que ésta se desarrolla en función de acciones específicas como: utilización los datos que proporcionaban las investigaciones para comprender mejor los problemas públicos y la conducta social, con la finalidad de formular políticas públicas más inteligentes; y, medición del aprendizaje, la conducta y otros factores, como la inteligencia y la personalidad de los individuos, con la finalidad de hacer una

clasificación educativa y psicológica. Entonces, puede constatarse a lo largo de la historia de la evaluación que muchos de los futuros especialistas en evaluación provenían del mundo educativo y, en función de él, de la Psicología (Bustelo 2001, 73).

Así, la evolución de la evaluación se nos muestra como un esfuerzo de valoración de cómo los poderes públicos han pretendido dar solución a problemas concretos que se presentaban en la sociedad, partiendo, en un principio, de problemas educativos, para luego extenderse, como veremos, a problemas sanitarios, económicos, presupuestarios, etc. Quizás, esta realidad evolutiva se refleje más fielmente, en la evolución histórica de la evaluación de los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU), desarrollada por Kellaghan, Madaus y Stufflebeam (2000).

Tales autores señalan que el origen de la evaluación no hay que fijarlo, como se viene haciendo habitualmente, en los años sesenta con la inversión de grandes sumas de dinero por parte del Gobierno Federal de los EEUU en programas sociales – incluyendo la educación –, sino que hay que fijarlo algunos años anteriores más. En ese sentido, se remiten al siglo XIX y, desde allí, fijan las etapas de desarrollo de la evaluación (Kellaghan, Madaus y Stufflebeam 2000, 3 – 18):

- La Era de la Reforma (1800 – 1900), en esta etapa es de crucial importancia la Revolución Industrial, ya que con ella vienen importantes cambios en la economía y en las estructuras sociales. Ésta implicó un cambio drástico de mentalidad en la vida y la conciencia social, así como en las estructuras de las instituciones sociales. Fue una época de continuos cambios sociales, muchos de los cuales se orientaron a la reforma de la educación y de los programas sociales tanto en Gran Bretaña como en los EEUU.

En Gran Bretaña, se intentaba reformar el sistema educativo, las leyes de los pobres, el sistema sanitario, etc. En este contexto, la evaluación de tales instituciones y sus funciones era de tipo informal y se hacía por medio de comisiones encargadas por el Gobierno.

En EEUU, el primer intento de evaluación consistió en verificar el rendimiento de las escuelas en Boston. Esto fue un gran acontecimiento en la historia de la evaluación pues, por primera vez, se empezaron a utilizar los resultados de test aplicados a los alumnos, como principal fuente de información para

evaluar la eficacia de una escuela o de un programa educativo.

- La Era de la Eficiencia y los Test (1900 – 1930), en este período la idea de una gestión científica entró con fuerza en la teoría administrativa educativa. El énfasis de este movimiento se centraba en la sistematización, la estandarización y, sobre todo, en la eficiencia.
- La Era Tyleriana (1930 – 1945), en este período Tyler ejerce una enorme influencia en la educación en general y en la evaluación educativa en particular, por ello, se le conoce como el “padre” de la evaluación educativa. Tyler elabora un concepto amplio e innovador del plan de estudios y de la evaluación. Así, establece que el plan de estudios es un conjunto amplio y planificado de experiencias escolares diseñado e implementado para ayudar a los estudiantes a obtener como objetivo unos determinados comportamientos. Tyler acuña el término “evaluación educacional”, el cual implica fijar el alcance que los objetivos valorados han tenido como una parte de un programa educativo.
- La Era de la “Inocencia” (1946 – 1957), en esta etapa, pese a ser un período de pobreza y desesperanza tras la II Guerra Mundial y la fuerte segregación racial, en el campo educativo de la sociedad norteamericana hubo un gran desarrollo. Así, la oferta educativa creció, se erigieron nuevas instituciones educativas, pequeños centros escolares se asociaron con otros con la finalidad de ampliar los servicios que dentro del sistema educativo prestaban: servicios psicológicos, alimenticios, programas deportivos, educación técnica y de negocios, etc. La sociedad norteamericana de los años ‘40 y ‘50 quería olvidar la guerra, salir de la Gran Depresión, desarrollar sus capacidades, adquirir recursos y, construir y disfrutar de una “buena vida”.

Todo este ambiente influyó necesariamente en la evaluación educacional así, como hubo una gran expansión de la educación, optimismo y superávit fiscal no hubo un gran interés por parte de la sociedad de controlar a los educadores. No obstante, hubo una sobria invocación a los educadores para que demuestren la eficacia y la eficiencia de sus esfuerzos. En ese sentido, se recopilaban datos sobre ellos, lo cual constituyó una fuente clara de evidencia para su posterior y posible evaluación. Esto contribuyó a que se creen fuentes de datos y test estandarizados que facilitarían posteriores evaluaciones.

- La Era de la Expansión (1958 – 1972), en este período se inicia la evaluación a gran escala, la evaluación empieza a verse como una industria y una profesión. De nuevo, nos remitimos a EEUU, donde en 1958 se dictó la Ley de Defensa Nacional de la Educación, por la cual, por un lado, se crean nuevos planes de estudios con particular incidencia en matemáticas, ciencias y lenguas extranjeras; y, por otro lado, se amplían los servicios de orientación al alumnado y de programas de prueba. Son cuatro los factores que, en materia de evaluación, caracterizan esta etapa: (i) El enfoque de Tyler fue utilizado para ayudar a definir los objetivos de los nuevos planes de estudio y medir el grado de realización de tales objetivos; (ii) Los test estandarizados fueron creados para reflejar mejor los objetivos y contenido de los nuevos planes de estudio; (iii) El enfoque de profesionalización fue utilizado para verificar periódicamente los esfuerzos del personal contratado; y, (iv) Muchos evaluadores analizaron los esfuerzos desplegados para el desarrollo de los planes de estudios a través de experimentos de campo.
- La Era de la Profesionalización (iniciada en los años '70 en EEUU), a partir de aquí se va a consolidar la profesión del evaluador. Es decir, hubo una etapa en la que no estaba clara la cualificación de los evaluadores y no habían entidades que se encargasen de formar evaluadores específicamente. Ante esto, surge la preocupación por la formación de profesionales en evaluación para lo cual, se crean programas específicos y escuelas especializadas.

Stufflebeam y Shinkfield (2007, 32 – 42), perfeccionan esta periodificación dejando en cinco las etapas de evolución y cambiando, en alguna de ellas, la denominación. Así, establecen los siguientes períodos: (i) período pre – tyleriano: desarrollos antes de 1930; (ii) era tyleriana: 1930 a 1945; (iii) era de la inocencia: 1946 a 1957; (iv) era del realismo: 1958 a 1972; y, (v) era de la profesionalización: 1973 al presente. Esta periodificación se fundamenta en la que hemos desarrollado y no difieren en los contenidos; no obstante, optamos por la versión anterior ya que nos da, en cierta medida, una perspectiva más amplia, al retrotraerse más en el tiempo. Quizás, habría que precisar que, en esta última periodificación el “período pre – tyleriano”, se corresponde con la “era de la eficiencia y los test” y hace alguna referencia a la “era de la reforma”; y, la “era del realismo”, se corresponde con la “era de la expansión”.

En estos planteamientos se nos muestra una sucesiva evolución de la evaluación a

partir de su enfoque a un determinado tipo de programas y/o políticas, hasta su generalización a todo tipo de ellos. Podemos observar en el origen de la evaluación un claro interés por desentrañar el contenido y el resultado de políticas educativas aplicadas en un entorno determinado es decir, la evaluación nace en un entorno específico de políticas, donde el interés por medir aparece como una actividad necesaria para determinar la efectividad en cuanto tal.

Asimismo, parte de esta evolución implica una independización de la evaluación de toda función es decir, ya no es algo anejo o accidental, sino que ahora es algo medular o sustancial, con propia entidad e identidad. En tal sentido, a mi entender, son tres los aspectos que de esta periodificación pueden destacarse: (i) origen de la evaluación en el entorno educativo anglosajón; (ii) generalización de la evaluación a otro tipo de políticas distintas a las educativas; y, (iii) profesionalización de la evaluación.

Subirats (1994, 139 – 140) no se remite tanto a épocas anteriores y se centra, antes que el origen, como lo hacen Kellaghan, Madaus y Stufflebeam (2000), en el desarrollo de la evaluación, acotando así su contexto. En ese sentido, señala que ésta se desarrolló ampliamente en los EEUU en atención a: (i) las necesidades de información que sobre el proceso de aplicación de las leyes por parte del ejecutivo norteamericano exigía el Congreso de los EEUU; (ii) la demanda generalizada de conocer unos programas de actuación de los poderes públicos que acarrearán notables esfuerzos inversores; y, (iii) las necesidades planteadas por los altos cargos de la Administración por conocer acerca de la implementación de las políticas y/o programas en que se estaban ejecutando. Dentro de este planteamiento, la evaluación es vista como una fuente de conocimiento de la actuación del Estado. Esta fuente sirve verificar si el Estado cumple efectivamente con las políticas que se ha planteado implementar y, en consecuencia, determinar su capacidad o incapacidad para ello.

Ballart (1992, 58), en cierta medida complementando los planteamientos sobre los orígenes de la evaluación, señala también el desarrollo de la evaluación en otros países distintos a EEUU. Así, asocia tal desarrollo con el crecimiento de los programas sociales y de ayuda internacional durante los años '60 en: Canadá, Alemania, Suecia y Gran Bretaña; y, en los años '80 en: Noruega, Dinamarca, Holanda y Francia; no obstante, en su génesis, el proceso de desarrollo de la

evaluación en todos estos países es similar al de EEUU. En tal sentido, como factores determinantes para ello, señala, se introdujeron y desarrollaron políticas de intervención económica y social; y, políticas de reformas presupuestarias siguiendo el modelo del “*Programming, Planning and Budgeting System*” (PPBS) desarrollado en EEUU, el cual incluye la evaluación como parte integrante de la planificación previa a la aprobación presupuestaria de los futuros programas. En este antecedente, podemos apreciar que se restringe el origen de la evaluación al examen de políticas de corte económico y social; al respecto, considero que el hecho que la evaluación se aplique a un determinado tipo de políticas, no es porque las demás no pretendían examinarse, sino porque aquéllas lo requerían más en razón de una coyuntura política y económica que necesitaba ser controlada de alguna manera concreta.

Asimismo, Monnier (1995, 11) señala que la evaluación se inserta, en primer lugar, en un contexto de restricción del gasto público, que de alguna manera se origina en una planificación, programación y presupuestación; y, en segundo lugar, en un contexto de descentralización de la administración pública, que incluye la redistribución de responsabilidades y de los recursos entre las distintas administraciones. Este antecedente, restringe el origen de la evaluación al examen de políticas de tipo económico y de organización de la administración. Al respecto, considero que las razones de la restricción se deben a la coyuntura específica, mas no a una omisión deliberada de evaluar las demás políticas.

Por tanto, apreciamos, en primer lugar, que en el trasfondo de estos planteamientos subyacen influencias del pensamiento científico con su cariz racionalizador y simplificador. Éste se aplicó, en un principio, para medir ciertos aspectos de la sociedad; luego, para valorar los efectos sociales de una política; y, por último, para comprobar el alcance de programas de acción innovadores por parte de los poderes públicos (Monnier 1995, 11). En segundo lugar, los autores coinciden en enmarcar la génesis de la evaluación en contextos relativos a la programación, planificación y medición de la eficacia y la eficiencia de asuntos sociales y económicos, donde la racionalización es una herramienta esclarecedora clave de tales situaciones. En ese sentido, la evaluación tiene un fundamento claramente racionalizador de las políticas o programas públicos es decir, se trata de hacer inteligible una determinada actuación y, en función de ello, determinar su idoneidad o no, en términos de eficacia y/o eficiencia.

Además de estas consideraciones, podemos decir con Ballart (1996, 348) que la evolución teórica de la evaluación es fruto de la práctica profesional o de la experiencia adquirida caso por caso es decir, se ha producido el paso del estudio exclusivo de los efectos, a la preocupación por examinar la aplicación concreta de los programas y los procesos causales que median en la producción de los impactos deseados. Esto nos lleva a pensar acerca del carácter inductivo que ha marcado la construcción de la teoría de la evaluación así, a la luz del estudio y del análisis de problemas concretos, como son los que pretenden solucionar las políticas públicas, se ha ido elaborando conceptualmente la estructura especulativa y metodológica de la evaluación.

A modo de conclusión, vistas las diversas clasificaciones de los autores arriba indicados, podemos verificar que el contexto de evaluación ha estado marcado por las siguientes notas características:

- Afán verificar la efectividad de políticas educativas, en el origen de la evaluación está el interés suscitado por medir los resultados de la implementación de tal tipo de políticas.
- Afán de exactitud para medir las políticas educativas, la medición de tal tipo de políticas pretendió hacerse a través de instrumentos y herramientas que buscaban precisión cuantitativa y, en cierta medida, cualitativa.
- Extensión de los modos de evaluar políticas educativas hacia otras políticas, buscando verificar efectividad con exactitud, la evaluación empieza a extenderse a políticas de distintas temáticas a las educativas, ya que interesa medirlas.
- Consideración de la evaluación como una actividad independiente, la evaluación en cuanto actividad empieza a cobrar entidad y relevancia propias, ya que cada vez se utiliza más como mecanismo de verificación de efectividad de políticas.
- Origen inductivo de la evaluación como actividad independiente o disciplina específica, es decir, la evaluación en cuanto tal, surge como consecuencia del análisis de casos concretos, a partir de los cuales se han ido diseñando o adoptando los diversos modos y enfoques desarrollados en las teorizaciones que sobre evaluación se han hecho.
- Profesionalización de la evaluación, al gozar de entidad e identidad propia, será necesario que existan personas especializadas en evaluación al igual que en cualquier otra disciplina.

Podemos, apreciar que el contexto de desarrollo de la evaluación es amplio y complejo, ello no quita, como hemos visto, que existan elementos caracterizadores específicos. La consideración del contexto nos sirve para visualizar mejor el ámbito de desarrollo de la evaluación y, así, poder comprender mejor las posteriores elaboraciones de conceptos y/o enfoques. El contexto de desarrollo, por un lado, nos da una pauta de interpretación de los distintos aspectos de la evaluación; y, por otro, nos muestra una “hoja de ruta” relativa a los diversos cambios de la evaluación en cuanto disciplina eminentemente práctica con un sólido fundamento teórico.

No hay que perder de vista que en el origen de la evaluación y en sus posteriores desarrollos, existe una clara intencionalidad de dar solución a problemas prácticos y concretos, que se presentaban en las diversas políticas y/o programas públicos. Es por ello que, cada vez más se han ido perfilando técnicas, elementos y conceptos, pues, al intentar aplicar la evaluación a otros problemas que surgían, había que adecuarla a cada marco de política y/o programa. Por tanto, es allí, en la práctica evaluativa misma, donde se ido consolidando un concepto de evaluación que ha ido articulando diversos elementos constitutivos, haciéndola una disciplina objeto de estudio científico, además de considerársele una de las fases del proceso de políticas públicas, en el ámbito de análisis de las mismas. Entonces, conviene analizar cuál ha sido el tratamiento conceptual que se le ha dado a la evaluación, con la finalidad de ahondar en su conocimiento y de disponer de elementos de juicio suficientes que nos ayuden a comprenderla en su planteamiento teórico y en su aplicación práctica.

II. Conceptualización de la evaluación

La conceptualización de la evaluación, como veremos, ha pasado por diversos enfoques y planteamientos. No obstante, pese a la diversidad de los mismos, identificaremos también elementos comunes que delimitan un ámbito específico de análisis de acciones y/o intervenciones, dentro del cual se utilizan unas determinadas herramientas y se orientan a las diversas fases de las políticas y/o programas, según lo que se quiera investigar. Asimismo, observaremos también que en la conceptualización subyace el planteamiento de fondo que mencionábamos en el apartado anterior, esto es, la idea de que con la evaluación se pretende valorar cómo los poderes públicos dan solución a problemas prácticos con sus políticas y/o programas, para lo cual se prevé un análisis y una investigación específicos que nos lleven a ello.

Así, para Vedung (1996, 18 -19), la evaluación es una cuidadosa valoración retrospectiva –el énfasis se pone en acciones y procesos actualmente en curso, que hayan terminado recientemente o que ocurrieran en un pasado lejano- de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas.

Monnier (1995, 12) señala que la evaluación no se contempla como un procedimiento excepcional, dirigido sólo a establecer un juicio “*a posteriori*”, sino que se trata de una herramienta de uso habitual que resulta indispensable para formular la propia acción, proceder a su ejecución y mejorarla. Así, la evaluación no debe limitarse a medir los resultados de la acción; debe posibilitar que se comprendan las causas de los efectos sociales observables y las consecuencias de los medios aplicados (recursos financieros, humanos, materiales o jurídicos).

Patton (1997, 23) establece que la evaluación viene a ser una recolección sistemática de información acerca de actividades, características y resultados de políticas o programas, con la finalidad de juzgarlos, mejorar su eficacia y/o informar las decisiones para casos futuros. A este concepto, Patton añade lo que denomina “evaluación de programas centrados en la utilización”, en razón de lo cual establece que la evaluación está hecha intencionadamente “con” y “para” usuarios primarios específicos, para determinados usos concretos. Al respecto, en esto que Patton añade, late una idea de fondo que nos da una visión, si se quiere, complementaria de las anteriores conceptualizaciones de la evaluación, y es que ésta, esencialmente, debe de ser útil para sus destinatarios. Así, toda evaluación debería enfocarse hacia la utilización para que, de verdad, tenga algún sentido específico. En esa misma línea se encuentran los planteamientos de Alkin, Wholey, Owen, Cousins y Preskill, como más adelante mencionaremos.

Anejo a la utilización de los resultados de la evaluación está la transmisión o la comunicación de los mismos. Es decir, para que se utilicen los resultados de la evaluación, es necesario que éstos se transmitan adecuadamente así, deben de buscarse los medios idóneos para que ello pueda conseguirse. Al respecto, Preskill (1996 y 2001), Piontek (1996), Torres (1996) y Russ-Eft (2001), Morris, Fitz – Gibbon y Freeman (1987), nos ofrecen diversas técnicas de transmisión de resultados de la evaluación que, más adelante, desarrollaremos con cierto detalle. No obstante, cabe

apuntar que la transmisión junto con la utilización de los resultados, son aspectos claves que hay que tener en cuenta al plantear una evaluación, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico es decir, deben de ser conceptos que perfilen y den sentido a la evaluación, para que ésta no se quede en un planteamiento estático o inútil.

Weiss (1998, 3) establece que la palabra “evaluación” es un concepto amplio y tiende a abarcar juicios de muchos tipos. No obstante ello, sea el uso que se le dé a la palabra, hay una constante que se mantiene siempre y es la de estar juzgando algún mérito o valor. Es decir, desde que la evaluación emplea procedimientos objetivos para obtener una información segura e imparcial, ya implica en sí misma una valoración, ya que su meta esencial es determinar el valor de algo que está siendo analizado (Stufflebeam y Shinkfield 1987, 19 – 20). En tal sentido, Weiss (1998, 4 – 5) define la evaluación como la investigación sistemática de las actividades y/o de los resultados de un programa o política, utilizando un conjunto de parámetros para contribuir a su mejoramiento. En esta definición se encierran los siguientes elementos:

1. Investigación sistemática, el proceso de evaluación se asemeja a un “sistema”, con lo cual se deja patente su carácter de investigación. En ese sentido, sea cuantitativa o cualitativa, la evaluación será conducida con formalidad y rigor de acuerdo con parámetros aceptados comúnmente.
2. La investigación está centrada, principalmente, en las actividades y los resultados del programa y/o política. No obstante ello, algunas evaluaciones se centran en el estudio del proceso, es decir estudian el desarrollo mismo del programa y/o política.
3. Los parámetros de comparación, una vez recolectada la información sobre las actividades, los resultados y/o el proceso, la evaluación investiga el valor del programa comparando lo recogido con las expectativas.
4. El propósito de la evaluación es contribuir a la mejora del programa y/o política, la evaluación es una actividad práctica, diseñada para ayudar a que los programas y/o políticas funcionen mejor.

La evaluación es vista como un camino para incrementar la racionalidad del diseño de políticas. Así, si se dispone de información objetiva sobre la implementación, los resultados y las actividades, pueden tomarse decisiones más adecuadas respecto del programa y/o política.

Estos planteamientos de Weiss dejan entrever una visión racionalista de la evaluación, términos como “sistema”, “parámetros”, “comparación”, etc. nos remiten a ello. Weiss sitúa al evaluador como un agente racional al cual tendrán que someterse los programas y/o políticas. Al parecer, aquí no se toman en cuenta aspectos que no resisten una racionalidad predefinida, como pueden ser aspectos de tipo social, cultural, político o contextual, cuestiones que necesariamente influyen en el desarrollo de un programa y/o política y, por ende, en el proceso de su evaluación. Es decir, la evaluación puede estar muy bien preparada, con parámetros de comparación e indicadores perfectamente diseñados pero, si se aplican sin más, sin tener en cuenta cuestiones culturales, políticas o, en general, contextuales, puede ser nefasta, en el sentido que no serviría de mucho pese a los esfuerzos humanos y logísticos que en ella se hayan empleado.

No obstante, Weiss, posteriormente, también hace consideraciones relativas al contexto así, advierte las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados, en ese sentido, se fundamenta en un problema que identifica, relativo a la insuficiente aplicación de los resultados de la evaluación y de la investigación social en el proceso de formulación de las políticas. Por ello, empieza a mostrar una gran atención al contexto político de los programas sociales, como un elemento de importancia fundamental para los mismos, en el sentido que toda evaluación se desarrolla en un determinado contexto político (Ballart 1996, 329 – 333). Con este planteamiento Weiss advierte que el contexto político puede influir de tres formas distintas en los programas sociales:

1. Los programas son el resultado de decisiones políticas, son objeto de las presiones a favor y en contra, que surgen a raíz del proceso político.
2. Los resultados de una evaluación entran en la arena política en la que compiten por la atención de los decisores con otros factores que tienen su peso en el proceso político.
3. La evaluación, en sí misma, es política en tanto que implícitamente adopta determinadas posiciones políticas sobre la legitimidad de los objetivos o de la estrategia del programa.

Al respecto, a mi entender, puede verificarse que Weiss advierte que la evaluación a que son sometidos algunos programas, no debe ser ajena al contexto originario de los mismos. Es decir, los programas nacen bajo una inspiración y con una finalidad

determinadas que son el hilo latente y conductor durante toda su implementación. Tales características, deben ser tenidas en cuenta por los evaluadores ya que sirven como fuente de interpretación y de esclarecimiento de diversos aspectos del programa.

En la línea de la consideración del contexto político, Chelimsky (1997, 2 – 6) destaca tres aspectos relativos al mismo con los que el evaluador debe enfrentarse en los albores del siglo XXI y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de definir la evaluación.

En primer lugar, el evaluador debe tener en cuenta que hoy en día la evaluación se realiza en un contexto donde determinadas fuerzas políticas están transformando la sociedad. Una de esas fuerzas es la implementación de las nuevas tecnologías en las distintas áreas del trabajo humano: en las fábricas, en el campo, etc. Otra fuerza importante es el incremento constante del desbalance demográfico entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

En segundo lugar, los países desarrollados buscan elevar constantemente el nivel de vida de sus ciudadanos, esto hace que los temas a evaluar varíen, sean más amplios y no tengan nada que ver con los de los países en vías de desarrollo, por ejemplo: protección del medio ambiente, desarrollo sostenible, cooperación regional o continental, etc.

Y, en tercer lugar, desde un punto de vista social y político, bien entrado ya el siglo XX, ha surgido la necesidad de controlar el gasto público en tanto que éste tiene relación con la política tributaria de los Estados. En ese sentido, se ha visto necesario evaluar para justificar gastos relativos a parlamentarios, donaciones, impuestos, etc.

En suma, Chelimsky nos hace constatar que hay un cambio contextual que es necesario tener en cuenta a la hora de evaluar. Este cambio debe ser tenido en cuenta por las consecuencias que pueda traer consigo y por el influjo que pueda producir en el desarrollo de los programas y/o políticas. En este marco de cambio, la evaluación es vista como un instrumento de control, mejoramiento de la gestión y, además, como un instrumento para ganar en el conocimiento de una realidad concreta tanto en aspectos materiales como humanos: mejor conocimiento de problemas específicos, mayor minuciosidad en los hallazgos de las investigaciones, afán de incrementar la capacidad institucional, la responsabilidad, etc.

A mi entender, el planteamiento de Chelimsky completa los planteamientos de Weiss, Vedung, Monnier y Patton pues incide en aspectos que muchas veces son omitidos en aras de una estricta racionalidad: contextos, intenciones específicas, etc. Estos planteamientos no son excluyentes, sino más bien complementarios es decir, tanto racionalidad como contextualización deben ser conceptos que deben estar presentes en la mente del evaluador, uno para ordenar y organizar, y el otro para situar y comprender mejor.

Llegados a este punto, vistas las diversas definiciones que sobre evaluación se han hecho, convendría sistematizarlas y darles unidad, con la finalidad de plantear una definición que comprenda los diversos aspectos que la integran, para luego, pasar a desarrollarlos y así, profundizar en el contenido propio de la evaluación. En tal sentido, podríamos decir que la evaluación viene a ser una investigación sistemática específica, retrospectiva o prospectiva, de una acción y/o intervención contextualizada, articulada por determinados agentes, en orden a unos fines, propósitos y funciones, para lo cual se establece un procedimiento articulado en unas pautas determinadas que, al implementarse, produce unos efectos o resultados que deben transmitirse para su efectiva aplicación o utilización y, por ende, se alcancen los objetivos planteados. Esta investigación está inspirada por un enfoque o perspectiva determinados que integran y dan sentido a la evaluación y al conjunto de sus elementos constitutivos.

Estos enunciados, nos sitúan en el ámbito de la evaluación y destaca su articulación en los siguientes elementos:

1. Investigación sistemática específica, retrospectiva o prospectiva de una acción y/o intervención.- La evaluación implica el estudio de una materia específica, dígame, acciones y/o intervenciones que se concretan en políticas o programas públicos. Pero, la evaluación, no es una investigación cualquiera, sino que es un tipo de investigación especificada por determinados elementos que la distinguen de otros tipos de investigaciones, tales como: finalidad, propósitos, metodologías, publicidad, etc. que más adelante explicaremos.
2. Contextualización.- La investigación en que la evaluación consiste se orienta al estudio, como hemos dicho, de una política o programa públicos, los cuales están insertados en un contexto socio – político que, en cierta medida, los condiciona y afecta, por lo que es de importancia capital conocerlo.

3. Agentes.- La puesta en marcha de una evaluación requiere, necesariamente, de personas naturales o jurídicas que la lleven a cabo, o que al menos generen las condiciones necesarias para facilitarla. La evaluación comprende agentes, los cuales son una función del interés que tengan sobre ella, es decir, su participación, directa o indirecta, está determinada por el interés que tengan sobre la evaluación.
4. Funciones, propósitos y fines.- La evaluación tiene una intencionalidad es decir, tiende hacia algo. De no ser así, la evaluación carecería de un horizonte claro y no tendría ningún sentido, ni teórico, ni mucho menos práctico.
5. Procedimiento articulado en función de unas pautas determinadas.- La evaluación requiere de un procedimiento concreto, en el que se perfilen unos criterios o aspectos específicos que van a ser objeto de análisis. Es decir, la evaluación va a requerir de una estructura procedimental que la articule, con la finalidad de darle operatividad.
6. Aplicación y transmisión de resultados.- La evaluación adquirirá su sentido más pleno cuando se apliquen o utilicen sus resultados, en orden al cumplimiento de sus fines, propósitos y funciones. Para tal fin, es necesario que se transmitan adecuadamente en base a unas estrategias de comunicación.
7. Perspectivas o enfoques .- Toda evaluación parte de determinadas perspectivas o enfoques es decir, desde una visión particular de la misma que la informa, dándole un sentido concreto en razón de lo que con ella se plantee conseguir.

Estos elementos que integran nuestra definición de evaluación conviene estudiarlos por separado, ya que cada uno de ellos comprende una serie de planteamientos que nos van a dar una visión más completa de la evaluación, dándonos también criterio en base al cual elaborar enfoques de análisis propios que se adecuen, por ejemplo, al objeto de estudio en la presente investigación. Entonces, vamos a analizar los elementos conceptuales de la evaluación, en tanto que son la base para comprender y articular cualquier enfoque evaluativo, independientemente del objeto específico que se pretenda analizar.

III. La especificidad de la evaluación

La evaluación, hemos dicho, es una investigación y, en cuanto tal, utiliza un método en el que se emplean técnicas, tanto cuantitativas como cualitativas. Pero, su método y sus técnicas, también son empleados por otro tipo de investigaciones así, lo que distinguiría a la evaluación de otro tipo de investigaciones, no sería su método, sino el propósito para el que está hecha. En tal sentido, en base al propósito para el que está hecha, Weiss (1998, 15 – 17) distingue entre la evaluación y otro tipo de estudios:

- La evaluación tiende hacia la utilidad es decir, mientras otro tipo de investigaciones ponen el énfasis en la producción de conocimiento, la evaluación empieza con una clara intención de utilidad. Es decir, en su forma más simple, la evaluación está orientada para un cliente que debe tomar decisiones y que busca en la evaluación información suficiente y relevante para ello.
- Las preguntas que la evaluación tiende a responder derivan de los agentes involucrados en la política y/o programa. Por el contrario, en otro tipo de investigaciones son los propios investigadores quienes formulan sus propias hipótesis.
- La evaluación tiende a comparar el “qué es” con el “qué debe ser”; sin embargo, en otro tipo de investigaciones, son los propios investigadores quienes intentan buscar la objetividad. Así, ellos están preocupados por el fenómeno que demuestra si el programa está funcionando o si está alcanzando sus propósitos.
- La evaluación cobra relevancia dentro de un conjunto de acciones, donde lo más importante viene a ser el desarrollo del programa y/o política. En ese sentido, si hay un conflicto entre el programa y la evaluación, debe darse prioridad al programa, ya que el programa está sirviendo a la gente involucrada en él.
- Cualquier tipo de investigación tiende a ser publicada, a tal punto que su difusión entre investigadores del mismo ámbito es considerada como esencial. En cambio, en evaluación, la mayoría de investigaciones no son publicadas ya que se cree que la información producida sólo incumbe y sirve para los propios evaluadores e intervinientes del programa y/o política.

Desde mi punto de vista y atendiendo a estos planteamientos, la evaluación presenta diferencias de motivación y de finalidad, respecto de otras investigaciones. Es decir, tanto los móviles del evaluador como los del investigador son distintos, así como los fines perseguidos por cada uno. Mientras el investigador persigue conocimiento para ampliar su formación; el evaluador busca información para poder determinar el valor o el mérito de un programa y/o política, lo cual no quita que investigue, sino que esta investigación se circunscribe a una actuación concreta con el fin de verificar su idoneidad y así me sirva de ejemplo para posteriores actuaciones. Otras investigaciones no son tan concretas como la evaluación, tienden a que el objeto de su estudio sea más amplio o abarcante.

En cuanto a la finalidad perseguida, la evaluación está marcada por un matiz eminentemente práctico, es decir tiende a ser utilizada como instrumento modélico para verificar si un programa y/o política se han desarrollado conforme a las expectativas previstas en sus objetivos. Otras investigaciones, no necesariamente tienen la misma finalidad que la evaluación; básicamente, se utilizan para ampliar el conocimiento sobre algo, sin que se utilicen como modelos, si acaso para hacer estudios doctrinarios comparativos.

Un análisis más sistemático y complementario al de Weiss, lo ofrece Bustelo (2003, 22 – 25) quien establece, también, una distinción entre evaluación y otro tipo de estudios. Aquí, la autora, distingue entre evaluación e investigación; evaluación y observatorios de problemas públicos; y, evaluación y seguimiento o monitorización.

La evaluación y la investigación se diferencian en su naturaleza, finalidad, objeto, destinatarios y agentes. En cuanto a su naturaleza, evaluación e investigación son indagaciones sistemáticas pero la primera siempre es aplicada y la segunda no; es decir, puede que la investigación se plantee para la solución de problemas específicos pero ello, no siempre es así, en cambio la evaluación, siempre se hará con la finalidad de valorar cómo es que se ha dado solución a algún problema práctico. En cuanto a la finalidad, la investigación busca la construcción de conocimiento; en cambio, la evaluación busca la mejora de las políticas, el rendimiento de las responsabilidades sobre las mismas y la ilustración sobre acciones futuras. En cuanto al objeto, la investigación pretende dar solución a determinados problemas sociales; mientras que la evaluación pretende indagar sobre cómo los poderes públicos abordan tales problemas y si son efectivos o no. En cuanto a los destinatarios, en la investigación lo

constituyen los miembros de la comunidad científica; mientras que en la evaluación, son grupos de personas específicos y concretos. Por último, en cuanto a los agentes, tanto en la investigación como en la evaluación, éstos necesitan de formación y habilidades específicas y diferenciadas.

La Evaluación y los observatorios de problemas públicos, al respecto, las actividades realizadas en sus respectivos ámbitos se potencian y complementan; no obstante, plantean diferencias. Los observatorios son unidades o estructuras dedicadas al seguimiento exhaustivo y periódico de un determinado problema o conjunto de problemas, en algunos casos, recopilan y analizan información sobre las respuestas de los ciudadanos a los problemas. La evaluación, como hemos visto, tiene funciones más amplias: mejora de las políticas, rendimiento de cuentas e ilustración para acciones futuras; quizás con esta última, coincide con los observatorios.

La evaluación y el seguimiento o monitorización, al respecto, ambos términos suelen confundirse sin embargo, existen algunas diferencias. El seguimiento es una actividad interna que sirve para ir comprobando que el programa va cumpliendo los objetivos, el calendario y los recursos previamente establecidos; significa la generación de retroalimentación sobre el proceso de ejecución y los posibles problemas que puedan darse, así como la supervisión de diversos aspectos durante su desarrollo. La evaluación, en cambio, no sólo analiza, sino que también juzga globalmente, centrándose no sólo en el proceso de ejecución de las acciones, sino también en sus resultados, pudiendo ser, además, una actividad interna o externa; la evaluación significa una reflexión más global y profunda.

Las distinciones que plantea Bustelo, desde mi punto de vista, son clave para tener una idea más concreta y específica acerca de la evaluación, toda vez que, las actividades con las cuales la distingue, son aquellas con las que más se suele confundir la evaluación. Es por ello, que es necesario tener claridad conceptual al respecto y Bustelo (2003, 14) apuesta por ello, así tal especificidad y concreción de la evaluación las presenta reflejadas en la forma en la que se evalúa o, lo que comúnmente se denomina, “Metodología de Evaluación”.

En tal sentido, Bustelo entiende que existen unos elementos clave para la práctica de la evaluación y que deben concebirse y desarrollarse como parte del concepto “Metodología de la Evaluación”, éstos son: el contexto como organizador previo y motor de la evaluación; la centralidad de los criterios de evaluación; una metodología

que, además de dirigir la recopilación y el análisis de la información, establezca la forma de enjuiciar y hacer recomendaciones; y, la comunicación del proceso y de los resultados de la evaluación (Bustelo 2003, 25 – 31).

En cuanto al primer elemento, el contexto como organizador previo y motor de la evaluación, se trata de que cada evaluación debe adaptarse a la situación concreta de la política y/o programa como requisito indispensable para que la evaluación sea relevante y útil. Pero, no basta con que el contexto se tenga en cuenta y se incorpore a la evaluación, sino que, además, debe de ser el elemento desde el cual debe partir y ejecutarse la evaluación pero, además, la realidad concreta y específica a la que la evaluación debe responder. Es decir, el contexto debe de ser el marco habitual y normal de desarrollo de la evaluación, es el paso previo necesario de todo diseño evaluativo. El tener en cuenta el contexto nos va a permitir tres cosas: determinar el por qué, los objetivos y los propósitos de la evaluación; los intervinientes en el proceso evaluativo: destinatarios y agentes críticos; el tipo de evaluación que va a realizarse; y, adoptar el enfoque de evaluación más adecuado.

El segundo elemento, la centralidad de los criterios de evaluación, se trata de determinar qué es lo que se quiere evaluar, una vez clarificado el por qué y el para qué queremos evaluarlo. Los criterios de evaluación son una pieza clave en el proceso evaluativo, ya que van a determinar y guiar el estudio, orientando la recopilación y el análisis de la información. A la vez que se determinan los criterios de evaluación, van a determinarse también, los criterios de valor es decir, a través de la definición de los criterios se define la base lógica con la que posteriormente se van a emitir los juicios sobre la Política y/o Programa evaluado, los criterios de evaluación son los que definen la perspectiva de valoración a utilizar.

El tercer elemento, una metodología que dirija la recopilación y el análisis de la información y que establezca la forma de enjuiciar y hacer recomendaciones, se trata de emitir juicios sobre la misma evaluación, a la luz de los criterios de evaluación previamente elaborados y este proceso debe concluir en una serie de orientaciones hacia la acción para la mejora, la responsabilidad y el mejor conocimiento de las políticas evaluadas. Las evaluaciones se hacen con la clara y directa intención de ser utilizadas, ya sea para tomar decisiones y modificar aspectos concretos del programa a evaluar, ya sea para contribuir al aprendizaje de las organizaciones que tienen como una de sus misiones la función de evaluar sus actuaciones públicas. Por tanto, en el concepto de “metodología de la evaluación” no sólo deben incluirse las formas en las

que se deben recopilar y analizar las informaciones, sino también las formas en las que se enjuicia sistemáticamente y en la que se establecen recomendaciones.

Y, por último, el cuarto elemento, comunicación del proceso y de los resultados de la evaluación, se trata de que, tanto los procesos como los resultados de la evaluación deben de ser comunicados como condición necesaria para su posterior utilidad y utilización. En ese sentido, el éxito de la evaluación no sólo debe medirse por el grado en que ésta contribuye al aumento o mejora del conocimiento, sino, sobre todo, por el grado en el que ha resultado valiosa para cubrir necesidades específicas de información.

Estos cuatro elementos van a configurar lo que Bustelo denomina “lo específico” de la evaluación, nos referimos a la metodología que va a caracterizarla, definirla y, por tanto, diferenciarla de otros tipos de investigación. La metodología es de importancia fundamental si se pretende hacer una evaluación realmente operativa y funcional en tal sentido, la metodología, en los términos arriba mencionados, marca las pautas a seguir para obtener realmente unos resultados de evaluación útiles y prácticos. Aquí, cabe precisar que, el concepto de “metodología” aportado por Bustelo, no se limita a “métodos” o “procedimientos” que es a lo que comúnmente remite tal concepto, sino que es algo más amplio, en el que se integran cuatro elementos fundamentales: contexto, criterios, técnicas y transmisión de resultados que, junto con la finalidad a la que se orienta la evaluación, harán que ésta sea un ámbito de estudio autónomo y distinto al de cualquier investigación.

Por tanto, la investigación en la que la evaluación consiste tiene unas particularidades que le dan especificidad y que la distinguen de otro tipo de investigaciones. Así, nos encontramos frente a una investigación realizada en un contexto, con unos fines concretos, para cuya consecución utiliza unos criterios y unas técnicas determinados y, cuyos resultados están orientados a difundirse, en aras de alcanzar los fines para los que ha sido prevista. Quizás, este es el planteamiento de fondo que deberíamos tener al elaborar cualquier evaluación o, más todavía, para identificar si nos encontramos frente a una evaluación o no, independientemente, del objeto que se trate.

Desde mi punto de vista, el planteamiento de Bustelo sobre la especificidad de la evaluación, nos muestra los distintos ámbitos de análisis a los que tendría que aplicarse en razón del objeto propio que investiga. En tal sentido, la envergadura del

análisis propio de la evaluación, fortalece su carácter de disciplina autónoma e independiente a cualquier tipo de investigación. Así, nos situamos en un nivel de análisis orientado a investigar sobre unas acciones y/o intervenciones concretas, tal nivel, nos puede servir como punto de partida o referente para el análisis que planteamos realizar en la presente investigación. Pero, el análisis en la evaluación no se da en un ambiente “puro”, sin ningún tipo de influencia, sino que se da en un ambiente dinámico y cambiante, que hace falta conocer para poder valorar mejor la información de la que disponemos al momento de evaluar; nos estamos refiriendo al contexto en tanto elemento de la evaluación que, además, la especifica.

IV. La evaluación y el contexto

El planteamiento de un programa y/o política se realiza dentro de un entorno concreto, en base a unos criterios y premisas *a priori* que van a impregnar todo el proceso que desencadenará su implementación. Es decir, hay un contexto dentro del cual va a desarrollarse el programa y/o política que afectará todas sus fases: planteamiento, posibles soluciones, elección de solución, diseño, implementación, etc. La evaluación no escapa, o al menos no debe escapar, de la consideración de este contexto.

Además, de los planteamientos relativos al contexto señalados por Weiss, citados en el apartado relativo a la contextualización, son interesantes los planteamientos de Chelimsky (1997, 58), quien establece que, es necesario ser realistas a la hora de evaluar en el sentido de tener en cuenta el ambiente político ya que, siempre detrás de un programa y/o política late una agenda ideológica en función de la cual – y a veces sin darnos cuenta – planificamos, conducimos y reportamos nuestras evaluaciones. Los actores políticos nunca pasan por alto sus agendas y, por eso, los evaluadores necesitan trabajar teniéndolas en cuenta pues, en cierta medida trabajan con ellos durante el proceso evaluativo. Al respecto, es importante destacar que, a la vez que el evaluador debe tener en cuenta la agenda de los actores políticos, debe también garantizar la independencia de su trabajo es decir, debe evitar todo tipo de interferencia política.

Así, Chelimsky (1997, 58 – 65) destaca seis implicaciones del contexto político que afectan a la evaluación: credibilidad, coraje, disseminación de descubrimientos importantes, conexión con otras disciplinas y otros tipos de investigación, acceso a información y formación más realista en evaluación. Se trata de aspectos que, como

veremos, van a influir en la evaluación, de tal manera que de ellos dependerá la realidad, la utilidad y la efectividad de la evaluación:

1. Credibilidad

El contexto político puede influir en la evaluación a tal punto de poner en entredicho su credibilidad. Por credibilidad se entiende el juicio que otro realiza sobre si la evaluación es competente y objetiva. En ese sentido, el evaluador, para ser escuchado por los diversos agentes políticos, no sólo debe “ser” competente y objetivo, sino también “parecerlo”. Pero, la competencia del evaluador no se limita a ser un excelente profesional, sino que abarca también la capacidad de saber defender su trabajo en los más diversos contextos políticos. Y, por último, la credibilidad también implica honestidad es decir, es clave para el evaluador que manifieste una posición íntegra y justa respecto del asunto que va a investigar, para evitar posibles detracciones por parte de los destinatarios de la evaluación y vea mermado su prestigio.

Por tanto, competencia, objetividad y credibilidad son aptitudes que el evaluador debe desarrollar si es que pretende que su trabajo sea efectivo según un determinado contexto político. Es decir, antes hemos dicho que el evaluador debe tener en cuenta el contexto político que le rodea pero, muchas veces, ese contexto ejerce tal presión sobre él que puede llegar a dominarle y terminar cediendo a exigencias que sesgarían la evaluación entonces, la manera de contrarrestar ello, es desarrollando tales aptitudes. A ello, hay que añadir una aptitud más, el evaluador debe de ser capaz de defender sus puntos de vista independientemente del contexto dónde se encuentre.

2. Coraje

Más que un aspecto objetivo, el coraje, es algo subjetivo, derivado de la competencia, objetividad y de la credibilidad antes mencionada. Es decir, es una actitud *a priori* que las refuerza.

Chelimsky afirma que el coraje es necesario para responder de forma contundente a las preguntas que los políticos hacen al evaluador. El coraje es como un halo de la credibilidad y tan importante como ella.

3. Diseminación de hallazgos importantes

Ante hallazgos claros, contrastados y políticamente relevantes, los evaluadores tienen la obligación de darlos a conocer, sobre todo, a aquellos grupos e individuos involucrados en el proceso evaluativo para saber qué es lo piensan acerca de ellos. Esto contribuirá a enriquecer la evaluación, en el sentido que la información en la que se fundamenta será fruto del debate entre los distintos intervinientes del proceso.

4. Conexión con otras disciplinas y otros tipos de investigación

El contexto político y la credibilidad requieren que los evaluadores conecten sus investigaciones con ciencias aplicadas y con investigaciones básicas. Esto facilita a los evaluadores el poder ser capaces de defender su trabajo, en base a argumentos sólidos que aportan otras disciplinas. El dominio de otras disciplinas aplicadas, a modo de herramienta, a la evaluación es refuerzo contundente a la credibilidad del evaluador pues, en una sociedad del conocimiento, como es la actual, las posturas se sostienen en base a argumentos sólidos y científicamente probados.

5. Acceso a la información

Este aspecto hace referencia a lo que se denomina “información clasificada”. Es decir, en determinados contextos políticos es posible que existan restricciones para que los evaluadores puedan acceder a determinada información, al considerarse clasificada o secreta por razones de Estado. En este contexto, el evaluador se encuentra ante un serio problema pues, éste corre el riesgo de que sus investigaciones le lleven a conclusiones manifiestamente falsas con las consecuencias que de ello se derivarían: inutilidad de la evaluación, poca practicidad de la evaluación, etc.

6. Formación más realista en evaluación

El considerar el contexto político en evaluación, nos lleva a tomar conciencia acerca de la formación que deben tener los evaluadores para desempeñarse en un contexto tan dinámico y, a su vez, cómo éste influye en dicha formación.

- En primer lugar, podemos decir que en educación para la evaluación debemos ir más allá de los problemas sociales. Es decir, por un lado, las técnicas desarrolladas para la evaluación de programas y/o políticas sociales no se utilizan exclusivamente para ellas; y, por otro, existen programas y/o políticas

sin cariz social que tienen efectos sociales y, programas y/o políticas sociales que no tienen tales efectos. Es por ello que, es necesario asegurar la enseñanza de técnicas de evaluación en áreas que no sean claramente sociales.

- En segundo lugar, es necesario enseñar a diseñar estudios que sean creíbles en un determinado ambiente político. También, es necesario enseñar a ganar experiencia en el uso de métodos de evaluación.
- En tercer lugar, actualmente, en muchas evaluaciones, se prefiere que los evaluadores trabajen en grupo; que sigan y dirijan su trabajo eficientemente; y, que escriban con claridad y con concisión para que los diseñadores de políticas puedan entenderlos.
- En cuarto lugar, los diferentes métodos utilizados para valorar y comparar costos, familiares para auditores, contadores y economistas, deben ser estudiados por los evaluadores.
- Finalmente, los evaluadores deben tener una particular intuición, sobre qué es lo que se debe esperar en un ambiente político concreto al utilizarse determinados hallazgos en el diseño de políticas.

Como podemos apreciar, el contexto político en el que se mueven los evaluadores es de trascendental importancia para el proceso evaluativo. El contexto puede ser determinante para el éxito de la evaluación es decir, para que ésta sea útil y práctica. Es por ello, que el conocimiento del mismo debe informar todo el proceso o, al menos, debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar.

No tener en cuenta el contexto político puede llevar al evaluador a creer que los problemas o las necesidades están claramente definidos, las alternativas para resolver los problemas están bien determinadas, los criterios están perfectamente diseñados y, como consecuencias de tal precisión, las decisiones están racional y correctamente adoptadas (Cook 1997, 40). Sin embargo, la realidad es otra, como hemos visto, el contexto político rompe, generalmente, tal secuencia lógica y hace que el programa y/o política sea visto en su realidad dinámica. Es esta realidad, la que debe ser tomada en cuenta por el evaluador es decir, a mi entender, es imprescindible que antes que nada el evaluador conozca en qué ambiente se ha diseñado e implementado el programa y/o política pues, sólo así mostrará la realidad de su objeto de estudio que, al igual que su entorno, está sujeto a cambios y variaciones.

No obstante, para que el contexto sea tenido en cuenta dentro del proceso evaluativo, es necesario, como hemos visto, que los evaluadores tengan unas habilidades y destrezas, que les dispongan para desenvolverse en el contexto dentro del cual se desarrolla la evaluación. Por tanto, además de ser un asunto de índole objetiva, es decir, que es necesario para evaluar considerar el entorno en el que se desarrolla la evaluación y su objeto; el contexto, también, es un asunto de índole subjetiva, es decir, demanda de los evaluadores ciertas aptitudes orientadas, básicamente, a la transmisión de información y al modo de transmitirla. En tal sentido, vemos que la consideración del contexto relaciona: conocimiento del entorno socio – político, con aptitudes del evaluador para aprender a situarse en ese entorno.

Desde mi punto de vista, esta relación que el contexto consolida carga en el evaluador y sus aptitudes la responsabilidad de garantizar la consecución de los objetivos que se plantean en la evaluación. Es decir, la evaluación se plantea para algo, con algún sentido específico que el evaluador debe de procurar alcanzar; sin embargo, hemos visto que, además, la evaluación se inserta en un entorno dinámico, asunto que el evaluador no debe dejar de lado ya que forma parte importante de la evaluación. Entonces, si el evaluador no tiene en cuenta el entorno o el contexto, puede que la evaluación no alcance sus objetivos y pierda todo su sentido, resultado que sería de entera responsabilidad del propio evaluador.

Por tanto, dos serían las variables que definirían al contexto en evaluación, su conocimiento y la capacidad subjetiva de situarse en él. En razón del primero, es necesario conocer el entorno dentro del cual se desarrolla la evaluación y, en función de ella, su objeto de investigación; y, en razón del segundo, es necesario saber situarse en el contexto identificado, para gestionar adecuadamente la información de la que se dispone, en aras a la consecución de los objetivos previstos en la evaluación. Estos planteamientos, desde mi punto de vista, pueden aplicarse a cualquier estudio evaluativo en el que se analicen programas y/o políticas públicas, ya que se trata de elementos identificables en la evaluación de cualquiera de ellos.

La consideración del contexto, nos ha llevado a fijarnos en dos de los elementos que articulan la evaluación, el evaluador y los objetivos, hablando quizás en términos más amplios y propios: los agentes de la evaluación, ya que el evaluador no actúa solo, sino que lo hace con un equipo y coordinando, en cierta medida, con aquellos que tienen algún interés en la evaluación; y, los fines, propósitos y funciones, que vienen a

ser aquello que le da sentido a la evaluación. Por tanto, cabe que nos fijemos en ellos para completar nuestra comprensión de la evaluación.

V. Los agentes: “quién es quién” en el proceso evaluativo

En el apartado anterior hemos visto que el proceso evaluativo se realiza dentro de un contexto pero, hay que tener en cuenta que ese contexto no es algo vacío, sino que está integrado por múltiples agentes que son quienes lo dinamizan y dan sentido. Es decir, al contexto le “dan vida” los agentes que lo integran, es por ello que se hace necesario conocerlos, para ahondar en dicho contexto y comprender mejor su influjo en la evaluación. Así, al ser la evaluación un proceso contextualizado integrado por agentes, es necesario destacar que en él, tales agentes vuelcan sus destrezas, habilidades, intereses particulares, intereses comunes, etc., por lo que vienen a ser el motor de la evaluación, pues se aplican a ella y pueden tomar decisiones respecto de ella.

Cuando hablo de “agente”, no me estoy refiriendo sólo a un individuo o a un sujeto, sino que también me refiero a un conjunto o grupo de ellos, pues, como veremos, por ejemplo, la evaluación no la suele realizar una sola persona, sino que se suelen conformarse “equipos de evaluación” en función de la naturaleza del objeto que pretende evaluarse, con funciones claramente definidas y distribuidas (p. ej.: veremos que las evaluaciones de asuntos de Cooperación para el Desarrollo, las realizan empresas consultoras seleccionadas por la Administración en razón del objeto a evaluar).

Quizás, lo común a todos los agentes de la evaluación es el interés que en ella puedan tener, así, basta con que tengan interés en la evaluación para que puedan implicarse en ella y, de alguna manera, participar en ella. A estos agentes, en la literatura evaluativa, se les conoce como *stakeholder* o agentes críticos, que vienen a ser aquellos agentes que tienen interés en la evaluación y en su objeto. Al respecto, Guba y Lincoln (1989, 14) nos ofrecen una clasificación de agentes, en función del interés que puedan tener en la evaluación así, distinguen: agentes propiamente, aquellos involucrados en la producción, uso y puesta en marcha del objeto a evaluar; los beneficiarios, aquellos que se benefician del uso del objeto a evaluar; y, las “víctimas”, aquellos afectados negativamente por el uso del objeto a evaluar. Tales grupos incluyen:

**Tabla I.1.:
CLASES DE AGENTES**

AGENTES	BENEFICIARIOS	VÍCTIMAS
Los que formulan el objeto a evaluar	Las personas para las que fue diseñado el objeto a evaluar (beneficiarios directos)	Los grupos sistemáticamente excluidos de la utilización del objeto a evaluar
Los financiadores a nivel local, regional y nacional	Las personas cuya relación con los beneficiarios directos se ve mediatizada, facilitada, fomentada o positivamente influida (beneficiarios indirectos)	Los grupos que sufren efectos colaterales negativos
Los que identifican la necesidad que pretende satisfacer el objeto a evaluar	Las personas que obtienen algo por el hecho de que el objeto a evaluar se esté usando	Las personas que se ven en desventaja política
Los que toman las decisiones y deciden utilizar o desarrollar el objeto a evaluar		Las personas que sufren costes de oportunidad
Los proveedores de materiales		
El que contrata la evaluación (el cliente)		
El personal que pone en marcha el objeto a evaluar		

Fuente: Guba y Lincoln (1989, 14), traducción y diseño de Bustelo (2001)

Esto es una muestra de la amplia gama de distintos agentes que es posible identificar en los procesos evaluativos. Desde mi punto de vista, el número mayor o menor de agentes identificables será una función del enfoque evaluativo (esto podemos verificarlo más adelante cuando analicemos los diversos enfoques de evaluación); de la envergadura del objeto a evaluar (p. ej.: no es lo mismo el número de agentes interesados de un programa sobre salud y saneamiento, que de un programa de sensibilización); o, de los roles atribuidos y que vayan desempeñarse (p. ej.: no es lo mismo una evaluación en la que hayan agentes encargados de los aspectos técnicos de la evaluación y que se dedican sólo a ello, que una que no los tenga y que una sola persona, que hace también otras cosas, tenga que hacerlos).

Al respecto, Stufflebeam y Shinkfield (1987 y 2002, 43 – 53; 2007, 42 – 50) han desarrollado de manera sistemática una clasificación de roles a desempeñar en el proceso evaluativo. Así, establecen que en la evaluación intervienen un conjunto de personas, las cuales tienen un rol que desempeñar durante todo el proceso. En ese sentido, se establecen doce roles o papeles básicos a desempeñar: el cliente, el diseñador, el coordinador, los asistentes, los respondientes, los técnicos especialistas, los especialistas en información, los especialistas en comunicación, el preparador, el investigador evaluativo, el promotor y el metaevaluador. Pasaremos a describir sucintamente cada uno de estos roles:

1. El cliente de la evaluación

El cliente es la persona o grupo de personas que utilizarán los resultados para algún propósito. En esta categoría se incluye, tanto a quién ha encargado la

evaluación como a todos los que esperan resultados para hacer uso de ellos. Generalmente, son los clientes quienes proporcionan los recursos necesarios para el desarrollo de la evaluación. Además, son quienes plantean las cuestiones y los criterios necesarios para interpretar los resultados.

2. El diseñador de la evaluación

Al rol que desempeña el cliente se corresponde una necesidad de satisfacer sus demandas de información. Para tal fin, es necesario diseñar una evaluación tendiente a ello. Los autores precisan que el diseñador de la evaluación debe ser un observador sensible a los ambientes sociales, saber entrevistar y escuchar, y estudiar con voluntad y capacidad lo esencial del programa que va a ser examinado. Asimismo, debe ser un experto en técnicas comunicativas y de encuestas, y ser capaz de sistematizar la información recibida para que sea práctica, coherente y racional.

3. El coordinador de la evaluación

El proceso de evaluación es complejo tanto por la naturaleza de su objeto, como por la multiplicidad de agentes que intervienen en el mismo. Es decir, requieren de los esfuerzos de varios participantes, y la utilización de considerables recursos y servicios para múltiples clientes. En ese sentido, es necesario coordinar todo ese trabajo. El rol de coordinador implica que las personas especializadas en evaluaciones deben prepararse para funciones administrativas y deben tener conocimientos básicos sobre la planificación de evaluaciones.

4. Asistentes de la evaluación

Este papel supone contacto con los clientes, revisión de los documentos del programa y/o política, realización de entrevistas, recolección de información aportada por todos los intervinientes y redacción de informes. Generalmente, el asistente siempre estará encargado de colaborar con el personal del programa y/o política y de cooperar en la planificación respectiva.

El rol de asistente implica el desarrollo de habilidades técnicas y de relaciones humanas. Asimismo, el asistente debe generar en su entorno un ambiente de confianza y credibilidad ante los clientes y demás intervinientes del programa.

5. Respondentes de la evaluación

Con este concepto nos referimos a las personas que rellenan los formularios, responden a los test, contestan a las entrevistas y permiten que les observen en su trabajo. En ese sentido, podría decirse que la calidad de la información vertida en la evaluación depende de ellos es decir, de su buena voluntad para cooperar y de dar lo mejor de sí mismos.

6. Especialistas en ayuda técnica

Este rol está en función de que la mayor parte de las evaluaciones suponen una gran cantidad de trabajo técnico, por el cual se requiere la ayuda de expertos especializados. Este grupo de expertos puede incluir especialistas en elaboración de pruebas, en muestreo, en procesamiento de datos estadísticos, en el estudio de casos, etc.

7. Especialistas en información

El especialista en información es un rol previsto especialmente para las organizaciones que disponen de un Departamento de Evaluación. Las evaluaciones dirigidas por estos Departamentos deben considerar el panorama institucional y su contexto histórico, examinar los descubrimientos del pasado y de la actualidad para determinar las tendencias y evitar una innecesaria pluralidad de esfuerzos en lo que se refiere a recopilación de datos. Asimismo, el rol de especialista en información supone disponer de conocimientos y técnicas en áreas como la comunicación, los sistemas de información, el proceso de datos, la contabilidad financiera y la planificación de gran alcance.

8. Especialistas en comunicación

En cierto sentido, la evaluación es una comunicación efectiva acerca del mérito y el valor de un programa y/o política. Es decir, los problemas de los clientes son el objeto de investigación de los evaluadores y, a su vez, las conclusiones a las que éstos llegan son para ser transmitidas a los clientes. Por tanto, es necesario que los evaluadores tengan conocimientos de tecnologías de la comunicación: redactar informes con claridad, saber comunicar conclusiones, saber hablar en público, saber utilizar medios audiovisuales, etc.

9. Preparador de la evaluación

En todo proceso de evaluación debe garantizarse la buena preparación de los intervinientes en el mismo. Es decir, es importante que tales intervinientes disfruten

de una amplia gama de oportunidades para prepararse bien: programas de preparación especializada, cursos auxiliares de asesoría, sesiones orientativas, etc.

10. Investigador evaluativo

El rol del investigador evaluativo se concreta en estudiar las necesidades relacionadas con la profesión y los problemas de los clientes, en examinar sus prácticas a la luz de los conocimientos y principios de las disciplinas más relevantes, en analizar su trabajo en su contexto histórico, en teorizar sobre los servicios profesionales, y en hacer avanzar los conocimientos sobre su especialidad.

11. El Promotor de la evaluación

El promotor de la evaluación ayuda colectivamente a los evaluadores a alcanzar y mantener el *status* de una profesión. Es decir, se trata de tender hacia la profesionalización de los intervinientes en la evaluación, más en concreto, de quienes realizan propiamente y de hecho la evaluación.

12. El metaevaluador

La función del metaevaluador es la de evaluar evaluaciones. Esto supone enjuiciar el valor y el mérito de todo lo que representa y hace la profesión: servicios de evaluación, utilización de las evaluaciones, preparación de la evaluación, investigación evaluativa y desarrollo organizativo.

El objetivo de la metaevaluación es asegurar la calidad de los servicios evaluativos, evitar enfrentarse a las prácticas ilegales o a los servicios que no son de interés público, señalar el camino para el perfeccionamiento de la profesión y promover una mayor comprensión de la empresa evaluativa.

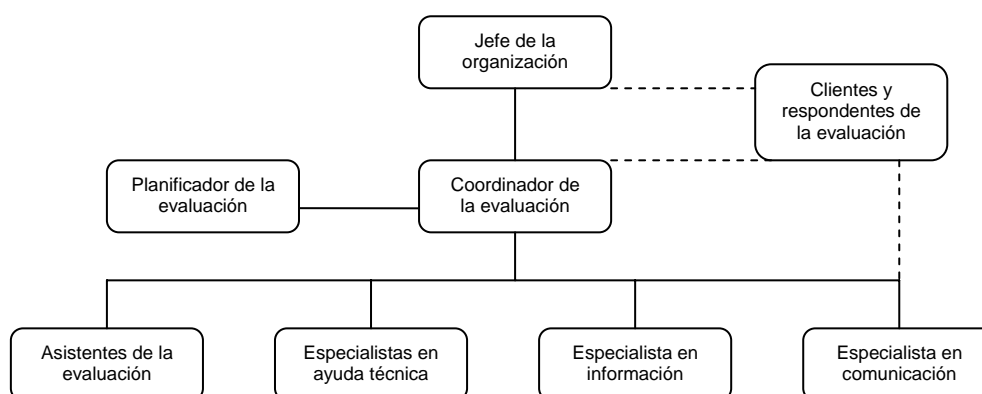
Stufflebeam y Shinkfield (1987, 2002 y 2007), al identificar estos roles, establecen que los ocho primeros se corresponden con los roles desempeñados en una evaluación efectiva; y, el resto, con papeles secundarios orientados a la profesionalización de la evaluación. Es decir, mientras los primeros son necesarios para el desarrollo del proceso de evaluación, sin los cuales no se daría tal proceso; los segundos, contribuyen al perfeccionamiento o mejoramiento de la tarea evaluativa en aras de una profesionalización. Asimismo, Stufflebeam y Shinkfield establecen, en función de todos estos elementos, que la evaluación viene a ser un esfuerzo de grupo en el que se

integran todos estos roles, generando un espacio conformado por diversos profesionales que se vuelcan en la evaluación.

La identificación de estos roles realizada por los mencionados autores responde, desde mi punto de vista, a la observación empírica de un proceso evaluativo general dentro de un entramado organizativo. Es decir, esta clasificación se entiende o está pensada para organizaciones que quieren dar a la evaluación una cierta institucionalización, ya sea a nivel organizativo o, simplemente, a nivel de *praxis* evaluativa. No obstante, la clasificación es suficientemente amplia como para ser aplicada a cualquier tipo de evaluación. Considero, además, que está orientada a dar criterio para conformar un proceso de evaluación efectivo que dé resultados óptimos, ya que muestra diversos aspectos necesarios a tener en cuenta a la hora de evaluar.

Stufflebeam y Shinkfield (1985, 2002 y 2007) grafican de la siguiente manera la relación en interacción de los roles dentro de un esquema organizativo:

Tabla I.2.:
INTERACCIÓN DE ROLES EN EL PROCESO EVALUATIVO



Fuente: Stufflebeam y Shinkfield (1987 y 2002, 50; 2007)

Conforme se representa en este gráfico, en la figura del coordinador de la evaluación confluyen todas las relaciones existentes en el proceso evaluativo es decir, con él, y a través de él, interactúan todos los intervinientes. Podríamos afirmar que es como el “jefe” de la evaluación o el “responsable” de la misma cara a la organización y a los clientes respectivos. La instancia de coordinación sería el eje sobre el cual gira todo el proceso evaluativo, desde la planificación de la misma hasta la elaboración del informe final con sus conclusiones y recomendaciones.

Podemos apreciar que la distribución de roles atomiza el ámbito de agentes interesados, sobre todo, en la parte interna del proceso evaluativo es decir, desde el punto de vista de su organización. Esto contrasta con el planteamiento de Guba y Lincoln (1989, 14) que, se refiere más a la variedad de interesados desde un punto de vista externo a la evaluación es decir, desde una perspectiva de los interesados en el objeto de evaluación. Por tanto, desde mi punto de vista, la consideración de agentes en todo procesos evaluativo pasaría por estas dos coordenadas: interés y roles, ambos son aspectos que van establecer “quién es quién” en el proceso evaluativo.

Ahora, vistos los posibles agentes del proceso evaluativo, corresponde plantearse ¿qué van a hacer? así, entramos ya en el ámbito referente a los objetivos de la evaluación, tal como establecíamos en el apartado anterior. Es decir, nos estamos refiriendo a aquello que va a marcar el “norte” del proceso evaluativo, fundamentalmente, del evaluador en tanto agente del proceso.

VI. Funciones, propósitos y fines de la evaluación

La evaluación debe de servir para algo, es decir, debe de plantearse con unos objetivos sino, todo proceso evaluativo perdería sentido y devendría en inútil e inservible. Así, es necesario que la evaluación esté pensada para algo, es por ello que en la literatura y en la práctica evaluativa, siempre deben determinarse las razones de por qué se está evaluando. Aunque, hay que precisar que, tales razones van a estar respaldadas por planteamientos de fondo que les van dar un matiz determinado es decir, en una evaluación se formulan unos objetivos específicos, los cuales responden a unos planteamientos de fondo que son los que le dan su verdadera orientación, los que habría que conocer para ahondar en el contenido real de la evaluación concreta y las motivaciones de los diversos agentes. Estos planteamientos de fondo integran el ámbito de las funciones, los propósitos y los fines de la evaluación.

VI.1. Funciones

Un aspecto del “para qué” evaluar lo integran las funciones del proceso evaluativo, tales funciones no son excluyentes es decir, la evaluación puede orientarse a cumplir

alguna de ellas o todas, pero nunca, ninguna. Así, la evaluación puede estar orientada a alguna de las siguientes funciones (Bustelo, 2002):

1. La retroalimentación o mejora (*improvement*). En ese sentido, la evaluación es un modo de recibir *feedback* sobre acciones, intervenciones o programas que se llevan a cabo, es un modo de progresar. Es por ello, además, que decimos que la evaluación es un proceso de aprendizaje.
2. El control de responsabilidades y el rendimiento de cuentas (*accountability*). La evaluación, en cierto sentido, nos va a llevar a determinar el grado de responsabilidad social y, por qué no, política, especialmente si las actividades evaluadas han sido financiados con fondos públicos.
3. Ilustración para acciones futuras (*enlightenment*). Como ya hemos dicho, la evaluación fomenta el análisis prospectivo sobre cuáles y cómo pueden ser las intervenciones futuras. Esto a su vez contribuye, en último término, al aprendizaje y conocimiento progresivo y acumulativo sobre políticas públicas.

Estas tres funciones permiten entrever un doble interés en la evaluación: uno educativo y, otro, informativo. En cuanto al interés educativo, podemos decir que con la evaluación se pretenden integrar unos conocimientos determinados acerca del diseño, implementación o resultados de una política y/o programa, con la finalidad de comprenderlos mejor en su dinámica, y así poder corregir o fomentar sus defectos o aciertos respectivamente.

En cuanto al interés informativo, se trata de dar a conocer la integración de conocimientos antes mencionada, para que puedan visualizarse mejor los efectos de la acción pública desplegada a través de la política y/o Programa, esto último responde más a una exigencia de transparencia por parte de los agentes implicados en dicha política y/o programa, que debe corresponderse con la disposición de la administración para dar publicidad a sus actos. En tal sentido, el interés informativo guarda relación con la concepción de “evaluación como democracia” mencionada por Bañón (2003, XX – XXII).

Al respecto, dice el mencionado autor, que la evaluación, en sí misma, implica el ejercicio de la responsabilidad democrática de los poderes públicos frente a la sociedad y a los ciudadanos. Tal responsabilidad, añade, tiene una dimensión intraorganizativa y otra externa a la organización administrativa. Por lo que se refiere a la dimensión intraorganizativa, se trata de emplear la evaluación para corregir los

errores, para sentar los aciertos y, en todo caso, para auxiliar la dirección administrativa. En cuanto a la dimensión externa, dice Bañón, su significado es multifuncional en el sentido que, mediante la evaluación se crean realidades e imágenes coherentes con la responsabilidad política y social de la administración, así:

- a) Evaluar es hacer democracia, en el sentido que la evaluación sirve para afirmar el ejercicio de la responsabilidad administrativa frente a la sociedad. Es decir, la evaluación sirve para obtener legitimidad en la acción pública, puesto que su puesta en marcha es lo que se espera que hagan las instituciones.
- b) Evaluar es rendición de cuentas, es decir, la evaluación da cuenta de los rendimientos de la acción pública, los logrados o los esperados y, de ser el caso, justifica la actuación de la organización administrativa respecto al uso de recursos públicos. Por esta vía, la administración adquiere legitimación por rendimiento, fortaleciendo sus relaciones con los usuarios de los servicios y con la sociedad en general.
- c) Evaluar es profundizar en valores democráticos, es decir, por un lado, la evaluación produce fuentes de información que pueden darse a conocer a los expertos, a los órganos de control y fiscalización, y al público en general, contribuyendo así a la transparencia de la acción pública y, en función de ella, tal como establece Ruano, a la legitimidad del sistema político (Ruano 2001, 202). Por otro lado, la evaluación requiere de la colaboración de los empleados públicos, de los agentes interesados y de los ciudadanos, como una forma de participación social en el desenvolvimiento de la acción pública.

Este planteamiento de Bañón, desde mi punto de vista, se fundamenta en la legitimación que pretende toda administración, en cuanto estructura de despliegue de la acción de un Gobierno. Es decir, cara a los ciudadanos, los Gobiernos suelen actuar por medio de la administración pública por tanto, la actuación del Gobierno se fortalecerá en cuanto, a través de sus administraciones, satisfaga las demandas de los ciudadanos; en ese sentido, mientras más atiende a los ciudadanos, éstos lo van a respaldar y, la evaluación, para las funciones antes mencionadas, es algo demandado tanto directa como indirectamente.

Por último, tanto el interés educativo, como el informativo, que se dejan entrever en las funciones, se entrelazan es decir, no son dos intereses distintos que no guardan relación alguna así, mientras haya más información habrá mayor conocimiento y, si

hay más conocimiento entonces, en principio, habrá más capacidad de mejorar y de ejercer el control democrático. En ese sentido, las funciones nos muestran una evaluación consistente es decir, que no se “evalúa por evaluar” sino más bien, se evalúa porque se quiere aprender y se quiere dar a conocer lo que se hace en los diversos niveles de la administración, en aras de un mejoramiento de una acción concreta desplegada a través de una política y/o programa. Entonces, se trata de informar para formar y de formar para mejorar y poder controlar.

VI.2. Propósitos

En relación estrecha con las funciones surge la pregunta: ¿qué se propone la evaluación? Al respecto, podemos decir, siguiendo a Weiss (1998, 25 -28) que con la evaluación nos proponemos:

- Conocer qué está pasando en el programa para poder tomar las medidas correctivas pertinentes durante el transcurso del mismo.- Generalmente, este propósito se lo plantean los gerentes y directores de organizaciones que pretenden conocer las consecuencias del programa en sus clientes para poder decidir si lo amplían a otros participantes. Se trata de “evaluar para decidir” o de una “evaluación para la decisión”, quizás sea éste el propósito más perseguido por la gente que asume evaluaciones.
- Corregir durante el transcurso del programa y/o proyecto.- Una razón importante para emprender una evaluación es descubrir pronto, durante de su desarrollo, qué cambios está produciendo o puede producir. A veces, con la evaluación se descubren signos de que algo no está marchando adecuadamente. En otros casos, un compromiso de evaluación está fundamentado en que se pueden identificar prácticas impropias, antes que se produzcan daños definitivos e irreparables.
- Descubrir la extensión que están alcanzando los objetivos de un programa.- La información en este sentido, debe servir para continuar el programa y, en su caso, ampliarlo; o, si debe suspenderse para el caso que esté produciendo efectos negativos.

- Descubrir qué opciones tienen los mejores resultados con la finalidad de que la mejor sea la adoptada, para el caso que varias versiones de un programa han empezado.
- Decidir si se continúa con el financiamiento.- Los financiadores de un conjunto de proyectos quieren conocer qué agencias están recibiendo financiación y si deben continuar recibéndola. Este es un propósito legítimo para la evaluación pero, es un tipo de propósito que tiende a convertir hostiles a los proyectos evaluados.
- Registrar la historia del programa.- A veces, la evaluación se utiliza como un mecanismo para conocer la historia del programa, ya sea por la creencia que determinadas cosas ocurridas deben estar debidamente documentadas o, por un vago sentido de que deben aprenderse lecciones de la historia.
- Retroalimentar a los ejecutores, antes que la evaluación provea de información a los impulsores del programa y/o proyecto.- A veces, se espera que la evaluación retroalimente de información a los impulsores del proyecto. En ese sentido, se espera que el evaluador sea un observador que provea de información acerca de lo que se está haciendo, cómo se está haciendo y en qué condiciones se está haciendo o desarrollando el programa.
- Controlar el gasto o la inversión.- Esto más en el caso de tratarse de programas y/o proyectos financiados con fondos públicos ya que las agencias públicas tienen que dar informes detallados sobre de los fondos que administran.
- Conocer lo que ha influido en el cambio social y en el comportamiento humano, así como sus consecuencias.

Aquí Weiss incide en el carácter eminentemente práctico de la evaluación y, es por ello que sus planteamientos están orientados a ilustrar las razones de la *praxis* evaluativa. La adecuada comprensión y operatividad de los mismos está en función de la consideración del contexto político en el cual se desarrollan, pues las políticas y/o programas son de decisiones políticas adoptadas en un entorno que por esencia es dinámico.

Por otro lado, Chelimsky (1997, 9) presenta también una variedad de propósitos de evaluación: (i) medir y controlar los resultados de las políticas públicas y de los

programas; (ii) determinar la eficiencia de los programas; (iii) ganar en claridad respecto de los problemas sociales y públicos que se investigan; (iv) entender cómo aprenden las organizaciones; (v) fortalecer las instituciones y mejorar el rendimiento de la gestión; (vi) incrementar la responsabilidad de las agencias públicas frente a los ciudadanos; (vii) reformar estructuras gubernamentales en base a la información producida por las evaluaciones; y, (viii) para replicar los resultados o las medidas de eficiencia obtenidos por la evaluación respectiva.

Chelimsky (1997, 10 – 14) resume esta relación de propósitos en tres perspectivas diferentes, en virtud de las cuales puede llevarse a cabo una evaluación: evaluación para rendir cuentas (*evaluation for accountability*), evaluación para desarrollar o mejorar (*evaluation for development*) y evaluación para ganar en conocimiento (*evaluation for knowledge*):

- Evaluación para la rendición de cuentas (*evaluation for accountability*), esta intención la tienen, principalmente, los auditores, los responsables en estudios de evaluación de los Gobiernos, los donantes a organizaciones internacionales, etc. Para responder a esta intencionalidad se utilizan muchos métodos tales como: diseños aleatorios, diseños experimentales y cuasi – experimentales, diseños controlados, diseños de costo – beneficio, etc.
- Evaluación para el desarrollo o el mejoramiento (*evaluation for development*), esta intención la tienen, generalmente, aquéllos que quieren verificar reformas gubernamentales, cuestiones de calidad y otros. Lo que se pretende es mejorar el rendimiento institucional. Es decir, con esta intencionalidad se busca mejorar el diseño del proyecto, medir y recomendar cambios en las actividades de la organización, etc.
- Evaluación para el conocimiento (*evaluation for knowledge*), esta intencionalidad se presenta en investigadores que trabajan de manera independiente en universidades u otras instituciones científicas. Con esto se pretende generar conocimiento y explicación de las realidades evaluadas. Se trata de entender mejor las causas esenciales de los problemas públicos, la relación existente entre esas causas y el problema en sí y la lógica subyacente de la política.

Esta triple intencionalidad propuesta por Chelimsky (1997), percibida ya en otros términos por Bustelo (2002), tal como veíamos en el apartado anterior, refleja muy

bien lo que, generalmente, se pretende con la evaluación. Sin embargo, considero que esta visión es bastante optimista en cuanto a intencionalidad se refiere. Es decir, la intencionalidad es un elemento subjetivo y como tal personal, está en función de las pretensiones de uno o más sujetos, por lo que cabe que se presenten distorsiones entre lo realmente querido y lo aparentemente pretendido o, que haya lo que en literatura de evaluación se denomina “propósitos encubiertos”. Este tipo de propósitos suelen plantearse por las siguientes razones (Weiss 1998, 22):

- Para aplazar decisiones.- Algunos agentes que ostentan posición de autoridad pueden ver en la evaluación un medio para aplazar una decisión.
- Para evadir responsabilidades.- Puede ocurrir que una parte de los ejecutores del programa está impulsando un determinado curso de acción y la otra parte está oponiéndose a ello. Tales ejecutores pueden ver en la evaluación la oportunidad para librarse de la obligación de producir información imparcial que influirá en sus propias decisiones.
- Hay casos en que los ejecutores saben las decisiones que han de tomar incluso antes de encargar una evaluación; sin embargo, quieren darle legitimidad con la evaluación.
- Para fomentar las relaciones públicas.- Puede ocurrir que, ocasionalmente, la evaluación es vista como un camino hacia la propia exaltación. Así, los promotores creen que merece la pena dar a conocer los resultados de un programa y/o política exitosos.

A mi modo de ver, este tipo de propósitos denominados “encubiertos” no tienen en cuenta que la evaluación es un instrumento de mejora, control y aprendizaje, sino más bien, tienen a la evaluación como un instrumento de solapamiento de intereses determinados. Con propósitos de este tipo se “cubren” con la evaluación intereses, muchas veces, distintos a las funciones y fines de la misma; la evaluación es tomada como un “cobertizo” de intenciones que pretenden satisfacer unas necesidades ajenas a las planteadas por la propia evaluación, existiendo el riesgo que los propósitos se tornen en subjetivos.

El conocimiento de los propósitos de la evaluación es clave para conocer qué es lo que inspira a los evaluadores en su labor específica y, de alguna manera, para conocer qué es lo que se pretende con la realización del proceso evaluativo y su modo de concreción. Así, por ejemplo, el que se elijan unas herramientas y no otras; o, el que dure más o menos, el proceso evaluativo, pueden ser indicadores de que la evaluación se está llevando a cabo con tal o cual intención. Quizás, una de las primeras preguntas que podríamos plantearnos al formular o, incluso, al evaluar algún proceso evaluativo es la relativa a los propósitos es decir, si se evalúa para rendir cuentas, para mejorar o para ganar en conocimiento; o, simplemente, para aprender más sobre la práctica evaluativa, sus fortalezas y sus debilidades. Al respecto, desde mi punto de vista, lo ideal sería que se tengan en cuenta estos tres propósitos para que la evaluación sea completa y beneficie más a los realmente interesados en ella. Esta podría ser un modo acertado de empezar una evaluación puesto que, el planteamiento de fondo es el que va a guiar o latir en todo el proceso evaluativo.

Aplicando estos planteamientos a una evaluación como la que queremos plantear en esta investigación, nuestros propósitos se aproximan más a una evaluación que pretende conocer para mostrar con intención de aprender y mejorar, lo cual contribuirá en cierta medida, a ilustrar el actuar de la administración pública. Así, antes que ejercer un control sobre la administración, sea de la índole que sea – económico, político, democrático, etc. – y, además, porque no nos compete hacerlo, orientamos nuestra investigación hacia una análisis que nos muestre aquello que da origen a las evaluaciones – una función de evaluación –, con la intención de dar a conocer un estado de cosas que ayude a los interesados a tener una visión amplia de la evaluación en la cooperación española para el desarrollo.

Podemos apreciar que los propósitos tienen un cariz marcadamente subjetivo es decir, establecen un interés específico por parte de la Administración y de los evaluadores; no obstante, para que la evaluación alcance un sentido más pleno, es necesario que se concrete. Es decir, la evaluación implica todo un montaje de medios humanos, materiales, metodológicos, etc. organizado en función de un particular interés y, para que todo ese montaje consolide su razón de ser, es necesario que se concrete, que sus resultados se tomen en cuenta y se concreten. Incluso, desde el punto de vista de su definición, uno de los aspectos fundamentales que distingue a la evaluación de los demás tipos de investigación, es su aplicación concreta una vez realizada. Entonces, entramos ya, en el ámbito referido a la concreción o aplicación de la evaluación.

VI.3. Fines

El sentido más pleno de la evaluación reside en que ésta sea utilizada para despejar interrogantes, mejorar la efectividad o tomar decisiones sobre un programa o política (Subirats 1994, 154 – 155). Es decir, la evaluación debe tender hacia la utilidad y la practicidad (Bustelo 2002):

- Utilidad, en razón de ésta, la información que se recoja con ocasión de la realización de la evaluación nos debe servir para mejorar el programa, la política o la intervención.
- Practicidad, la evaluación debe estar orientada a la acción es decir, sus orientaciones deben concretarse para que adquiera sentido.

La utilidad y la practicidad, desde mi punto de vista, vienen a ser la prolongación y la concreción de las funciones y de los propósitos previstos para la evaluación. Podríamos decir que ambos aspectos le van a dar un sentido más pleno a la evaluación y, una razón de ser más efectiva y más acorde con la propia naturaleza de la misma esto es, un estudio sistemático orientado a su aplicación. Ahora, la utilidad y la practicidad, a mi entender, puede tener distintas aplicaciones, dependiendo del propósito para el que ha sido prevista la evaluación. Así, por ejemplo, una evaluación prevista para ejercer algún tipo de control, tendrá una aplicación distinta que una evaluación prevista para mejorar y/o conocer. Una evaluación prevista para controlar, por ejemplo, será útil y práctica, en la medida que aporte elementos que permitan fiscalizar las acciones objeto de evaluación; mientras que una evaluación prevista para mejorar y/o conocer, será útil y práctica, en tanto que nos aporte elementos que amplíen nuestra visión del objeto a evaluar, para establecer qué es lo que se está haciendo y, qué es lo que falta por hacer.

Al respecto, y aplicando ya estos postulados a nuestra investigación particular, la utilidad y la practicidad que nos planteamos, se orienta más en este último sentido es decir, queremos establecer qué es lo que se está haciendo y hasta dónde se ha llegado en la evaluación de la cooperación española para el desarrollo, en el ámbito de la administración central. Así, no nos interesa ejercer un control, ni mucho menos entrar a fiscalizar unos modos de actuar de la administración en materia de

evaluación, sino que nos interesa ilustrar con la finalidad de aportar elementos que sirvan como puntos de referencia para el mejoramiento.

Hasta este momento hemos visto, podríamos decir, aspectos que dan contenido teórico y consistencia a la evaluación. Ahora toca analizar, aspectos más dinámicos u operativos. Es decir, tenemos unos planteamientos teóricos que nos muestran el carácter aplicado de la evaluación entonces, es necesario saber cómo aplicar la evaluación o cómo ponerla en marcha. Aquí, nos estamos refiriendo, básicamente, al proceso evaluativo propiamente en el sentido de su operativización es decir, qué es lo que habría que tener en cuenta para darle operatividad.

VII. Operativización de la evaluación

Toda evaluación, para ponerse en marcha, necesita una planificación, es decir se hace necesario elaborar un *planning* que nos muestre una “hoja de ruta” para que la evaluación cumpla con sus objetivos. En ese sentido, siguiendo una vez más a Bustelo (2002), los pasos a tener en cuenta para llevar a cabo una evaluación serían:

1. Delimitación y conocimiento de lo que se quiera evaluar, para ello se requiere de un diagnóstico evaluativo de la situación: para qué y para quién es la evaluación. En este paso se va a determinar el tipo de evaluación que es posible y conveniente hacer.
2. Definición de las preguntas/criterios que se quieren contestar con la evaluación. En este paso hay que saber distinguir entre criterios e indicador. Criterio viene a ser aquella pregunta o serie de preguntas que nos queremos contestar con la evaluación; e, indicador, viene a ser aquella pieza de información que nos va a indicar la contestación a las preguntas.
3. Elección y diseño de instrumentos que nos van a permitir obtener la información, dígame: cuestionarios, entrevistas, observación, recopilación documental, etc.
4. Recopilación de información, este paso abarca la determinación de sistemas de información, espacios y tiempos.
5. Análisis de los datos e información a la luz de los criterios de evaluación. Para ello, es necesario distinguir entre: resultados (son el producto del análisis realizado o la consecuencia de la aplicación de los criterios e indicadores), interpretaciones (son apreciaciones de cómo el evaluador entiende aquello que analiza), juicios de valor

(son valoraciones, producto del análisis realizado, con una importante carga subjetiva) y recomendaciones (son las sugerencias que el evaluador hace respecto de la política o programa evaluados).

6. Elaboración de informe de evaluación y comunicación de resultados. En este paso, no se trata de hacer una compilación de toda la información y ponerla por escrito en un documento, sino más bien, se trata sistematizarla, sintetizarla y ponerla al alcance, tanto de los especialistas como del público interesado. Esta es una labor ardua que estará en relación directa con la complejidad de la intervención evaluada y/o la cantidad de información de que se disponga.

Cabe precisar que estos pasos a tener en cuenta que he descrito, de ninguna manera son cerrados sin embargo, nos pueden dar una idea de cómo podría ser una evaluación que sirva tanto al evaluador como a la organización y/o personas que evalúa. Asimismo, considero que esta clasificación es bastante básica e informada por un sentido práctico de la evaluación; no obstante, carece de elementos suficientes que nos permitan tener una visión más propia de la evaluación en su fase de diseño y planificación, desde el punto de vista de su elaboración es decir, ¿quién debe diseñar la evaluación?

Al respecto, es interesante el planteamiento de Scheirer (1998, 385), al establecer que en esta fase de la evaluación se requiere cierta participación de los diversos agentes intervinientes en la misma. Es decir, no cabe que el diseño de la evaluación sea elaborado de manera unilateral por alguno de los agentes, sino que es necesario que todos se involucren, esto es una exigencia ética, política y metodológica de la misma evaluación. Entonces, es importante contar con el parecer de los diversos agentes intervinientes en el proceso evaluativo, para diseñar una evaluación que permita un mayor conocimiento de la acción y/o intervención, teniendo en cuenta todas las incidencias a las que se ha visto sometida y que han afectado de alguna manera a los diversos agentes.

En tal sentido, para diseñar la evaluación Scheirer (1998, 390) plantea tener en cuenta, desde el punto de vista de los agentes intervinientes, los siguientes parámetros:

1. Identificar la amplia gama de agentes intervinientes afectados en el proceso, incluyendo a los agentes financiadores, con la finalidad de implicarlos en la planificación de la evaluación.

2. Hacer entrevistas y/o encuentros con tales agentes, para debatir sus intereses y prioridades para la evaluación, antes de proponer un diseño de evaluación (a ello se le conoce como análisis de la evaluabilidad).
3. Revisar la literatura pertinente para averiguar qué se conoce acerca de los vínculos entre el objetivo perseguido por la intervención y los resultados esperados. Esta revisión puede también suministrar sugerencias metodológicas o instrumentos.
4. Considerar cuidadosamente la amplia gama de potenciales preguntas de evaluación, incluso, aquellas que pueden no ocurrírseles a los agente intervinientes afectados. Luego, preparar de manera conjunta con los agentes intervinientes afectados la lista de preguntas que serán planteadas en el estudio respectivo, centrándose en aquellas que tengan más relevancia, junto con la valoración de fiabilidad y los recursos disponibles. Se trata de asegurar una implementación adecuada con unas preguntas clave.
5. Construir un modelo lógico con la finalidad de obtener consenso sobre lo que el Programa pretende y, mostrar las relaciones supuestas entre fuentes disponibles, actividades del Programa, participantes, resultados inmediatos resultados a largo plazo e impactos causales. El modelo lógico puede ayudar a todos los agentes intervinientes afectados a decidir sobre las prioridades de la evaluación.
6. Desarrollar un diseño final de evaluación que incorpore los pasos arriba indicados y, que sea revisado y aprobado por lo diversos grupos de agentes intervinientes afectados.

Estas consideraciones de Scheirer, tienen una inspiración claramente participativa o pluralista de la evaluación en la que ésta se concibe como un proceso en el que intervienen o se ven afectados varios agentes, por lo que se hace necesario contar con ellos, ya sea de manera directa o indirecta, en todas sus fases: diseño, implementación, resultados, etc. Por lo que aquí respecta, estamos aludiendo a la fase del diseño de la evaluación, en la que se hace necesaria una activa participación de los intervinientes o agentes afectados en la misma. Esto en el sentido que, la participación implica diálogo y éste, a su vez, implica intercambio de ideas, lo cual es de importancia fundamental para la evaluación ya que, el intercambio con otros puede revelar diversos prejuicios y presunciones sin sustento alguno; el contrastar ideas con quienes tienen un punto de vista distinto, puede dar gran claridad para asuntos que necesitan consenso y en los que existen desacuerdos (Mark 2000, 205).

No obstante lo interesante del planteamiento en cuanto al carácter participativo del diseño de la evaluación, carece de criterios de selección de agentes o intervinientes afectados. Es decir, no queda claro que se fije cómo es que van a seleccionarse tales agentes o intervinientes, teniendo en cuenta que existen programas muy complejos en el que hay muchos afectados y que, al existir tantos, podría devenir en ímproba la evaluación, al entenderse que se quiere la participación de todos. Por tanto, sería necesario determinar con qué intervinientes se deberá debatir para elaborar el correspondiente diseño. Quizás, sin ánimo de abundar en este punto, el sentido práctico propio de la evaluación nos orienta a contar para el diseño con: el que encarga la evaluación; el evaluador; los ejecutores y los destinatarios (o sus representantes) de la acción, intervención o programa a evaluar; y, aquellos agentes que tengan alguna participación determinante en la acción, intervención o programa a evaluar, sin cuya participación no cabría su realización material (por ejemplo: alguna entidad financiera, administración Pública, etc.).

Una vez operativizada la evaluación en función de la articulación de los aspectos mencionados, el proceso evaluativo produce o genera unos determinados resultados que afectan, en alguna medida, a los diversos agentes. No obstante, para que tales resultados produzcan los efectos previstos y deseados por los evaluadores, se hace necesario que estos se trasmitan y apliquen o utilicen adecuadamente. Es decir que, de nada serviría un proceso evaluativo si es que sus resultados no se comunican y, por ende, no se aplican. Aquí, vemos que la transmisión y aplicación o utilización de resultados, es también una función de la utilidad y la practicidad de la evaluación así, si los resultados de la misma no se transmiten adecuadamente para que sean efectivamente aplicados, tal evaluación devendría en inservible y ociosa.

VIII. Utilización y transmisión de resultados en evaluación

En el apartado II de este Capítulo establecíamos, teniendo en cuenta la definición de Patton (1997, 23) acerca de la evaluación, que la misma tendrá sentido, si sus resultados son utilizados; es más, la evaluación se concibe desde el planteamiento de que debe ser utilizada por sus propios usuarios. Asimismo, establecíamos que la utilización implica la transmisión adecuada de los resultados es decir, si no se conocen los resultados, difícilmente van a ser utilizados. Por tanto, utilización y transmisión van aparejadas, son como las “dos caras de una misma moneda”, en tal sentido, es

necesario conocerlas y ahondar en ellas, con la finalidad de tener una visión más completa de la evaluación.

VIII.1. Utilización de resultados

La evaluación, hemos dicho siguiendo a Patton, está hecha, en primera instancia, para ser utilizada por sus propios usuarios. Este planteamiento, nos parece bastante coherente, ya que las evaluaciones se plantean para algo: ilustrar, mejorar, controlar, etc. y, si no se aplican sus resultados no se podrán alcanzar los planteamientos para los que ha sido prevista. Patton (1997, 20) habla, incluso, de una “evaluación centrada en la utilización” en razón de la cual, las evaluaciones deben de ser juzgadas por su utilidad y su utilización actual así, los evaluadores deben cuidar su diseño e implementación, pues allí mismo deben de prever cómo se van a utilizar los resultados una vez terminada la evaluación. Al respecto, vemos la importancia que se le da a la utilización de los resultados de la evaluación, a tal punto que se centra o focaliza la relevancia de la misma en tal utilización.

Wholey (2004, 267) fija la centralidad de la evaluación en la utilización de sus resultados así, entiende la utilización en términos de uso de la información producida durante el proceso evaluativo. En tal sentido, considera que la planificación y el diseño de la evaluación debe de orientarse a que ésta produzca información útil para aquellos que diseñan o implementan el programa evaluado, dígame los decisores. Así, Wholey centra su interés en la utilización de la evaluación como un medio para el mejoramiento del programa evaluado. Una vez más, vemos como la utilización de resultados tiene una especial relevancia en la evaluación, puede entreverse que todas las actividades orientadas a la obtención de información que con ocasión de la evaluación se realicen, deben de tener como punto de referencia su posterior utilización.

En la misma línea Alkin (2004, 299 – 301), al establecer los aspectos que deberían tenerse en cuenta para realizar una evaluación, pone como el culmen de los mismos el interpretar y facilitar la utilización, se entiende, de los resultados de la evaluación. Es decir, los evaluadores deben hacer todo lo posible por hacer inteligible la información recogida y, además, deben de mostrar los diversos ámbitos y modos de aplicación de la misma a la realidad en la que pretenden incidir. Al respecto, la importancia que Alkin da a la utilización de los resultados, desde mi punto de vista, parte del planteamiento

de que ésta es el fin de toda evaluación, aquello a lo que toda evaluación tiende y es en lo que debe culminar, de ahí su importancia capital en tanto parte integrante de toda evaluación.

De la misma manera, otros autores como Preskill (2004, 343 – 355), Owen (2004, 356 – 369) o Cousins (2004, 319 – 330), con particulares matices, destacan la importancia de la utilización de la evaluación como una dimensión integrante y relevante de la misma que, en cierta medida, le da sentido y razón de ser. Es decir, la utilización de los resultados, podríamos decir que es la garantía de la consecución de los objetivos de la evaluación así, siguiendo una vez más a Patton (1997, 79), la utilización de los resultados de la evaluación van a respaldar el proceso de toma de decisiones contribuyendo a: interpretar las valoraciones hechas en base a los hallazgos; mejorar los programas; y, generar conocimiento respecto de los modos de diseñar, implementar o dirigir programas.

Por tanto, vemos que la utilización de los resultados va a contribuir a que la evaluación adquiera un sentido pleno, orientándose a la consecución de los objetivos que se plantea. Así, es importante tener en cuenta este aspecto propio de la evaluación para que ésta no devenga en algo inútil y sin sentido, ya que se trata que la evaluación sirva para algo, al menos, esa ha de ser su orientación originaria y original; más todavía, si se han invertido recursos de diversa índole: económicos, humanos, metodológicos, institucionales, etc.

Pero, hemos visto también, que para que se puedan utilizar los resultados de la evaluación, es necesario que se transmitan adecuadamente, ya que, obviamente, si no se conocen o se conocen mal, la evaluación, difícilmente, alcanzará los objetivos para los que ha sido prevista. En tal sentido, conviene hablar ahora de la transmisión de los resultados, en tanto actividad necesaria y previa para una utilización orientada a dar sentido pleno a la evaluación.

VIII.2. Transmisión de resultados

En la literatura de evaluación, podemos encontrar diversos desarrollos acerca de las estrategias de transmisión de resultados en autores como Morris, Fitz – Gibbon y Freeman (1987), y Patton (1997) quienes destacan aspectos prácticos para una adecuada transmisión. También encontramos autores más recientes como Torres

(1996 y 2001), Russ – Eft (2001), Preskill (1996 y 2001) y Piontek (1996) quienes, además de destacar aspectos prácticos de la transmisión, los amplían y adecuan a determinadas exigencias comunicativas actuales de los diversos agentes.

La transmisión suele hacerse en un Informe escrito, a través de la formulación de “conclusiones” y/o “recomendaciones”, en la que las primeras, muestran identificaciones y hallazgos; y, las segundas, muestran y sugieren acciones concretas que implementar, siendo éstas más relevantes y prácticas que las anteriores dado su carácter aplicativo. No obstante, al respecto hay aspectos más específicos que cabría precisar así, por ejemplo, para Torres (2001, 347 y ss.), la transmisión o comunicación debe articularse en función de los siguientes elementos:

1. El público.- Aquí nos estamos refiriendo a todos aquellos que tienen algún interés o expectativa en el proceso evaluativo y, por ende, en la comunicación de sus actividades y resultados, son los llamados *stakeholders*. En este punto, Russ-Eft y Preskill (2001, 141 – 143) distinguen entre tres grupos de *stakeholders*:
 - a. De primer orden, vienen a ser los agentes responsables del diseño, el desarrollo, la implementación y el financiamiento de la evaluación. Aquí se incluyen: entidades financiadoras, diseñadores, implementadores y personal.
 - b. De segundo orden, son los que pueden ser excluidos de las actividades ordinarias de la política y/o programa, pueden no tener control económico sobre la evaluación, pero tienen un importante interés en los resultados, tanto del programa como de la evaluación. Se incluyen: gerentes, administradores, estudiantes/participantes, usuarios y consumidores.
 - c. De tercer orden, los que tienen algún interés en la evaluación cara a una futura planificación o proceso de toma de decisiones; o, tienen algún interés general o derecho para conocer los resultados de la evaluación. Aquí pueden incluirse: usuarios potenciales, organizaciones profesionales, legisladores, Consejos de Gobierno.

Esta clasificación, mencionan las autoras, no es cerrada pero, nos sirve como un mecanismo de sistematización de agentes. Ahora, desde el punto de vista de la comunicación de resultados, todos los agentes arriba mencionados son potenciales receptores de los contenidos del proceso evaluativo pero,

principalmente, los agentes del primer orden, ya que son ellos los que diseñan, dirigen la implementación y/o la evaluación y, además, tienen un interés expreso en los resultados y en la dirección de la evaluación.

Morris, Fitz – Gibbon y Freeman (1987, 10 – 11) establecen la distinción entre “usuarios primarios” y “usuarios secundarios”. Los “usuarios primarios”, son los individuos cuyas necesidades de información son de responsabilidad directa del propio evaluador, como por ejemplo: el promotor de la evaluación, los que solicitan la evaluación, determinados agentes clave para la investigación, etc. Los “usuarios secundarios” son otros individuos o grupo de individuos que pueden estar ligados al programa en algún sentido y tienen un interés en él y en su evaluación, como por ejemplo: grupos comunitarios, personal de organizaciones, legisladores, grupos especiales de interés, etc.

Patton (1997, 41 – 42) nos da una visión más amplia de los *stakeholders* y establece que son agentes que tienen un algún interés en los hallazgos de la evaluación así, pueden haber múltiples agentes: financiadores de programas, personal, administradores y clientes o participantes en el programa. Asimismo, incluye dentro de este concepto a los que tienen un interés directo o indirecto en la eficacia del programa, como: periodistas, el público en general, algunos contribuyentes para el caso de programas públicos y aquellos que toman decisiones o quieren información acerca del programa. La relevancia que Patton le da a los *stakeholders* para el desarrollo del proceso evaluativo es tan importante, que plantea que toda evaluación debe iniciarse delimitando el conjunto de agentes interesados en la utilización del programa. Así, vemos que para el citado autor los *stakeholders* tienen un rol protagónico en la evaluación en función del interés que tengan en ella y más que nada en su utilización.

2. Los propósitos.- La comunicación de los resultados tiene dos propósitos generales: comunicar los propios contenidos de la evaluación y dar a conocer los hallazgos de la evaluación. De estos dos propósitos el más importante es el segundo es decir, la comunicación más importante se produce cuando se ponen a disposición los hallazgos de la evaluación pues, en cierta medida, dan a conocer el contenido de la acción y/o intervención que ha sido evaluada. Dentro de este marco, la recomendaciones pueden plantearse como una prolongación de los hallazgos, en el sentido que los originan.

3. La duración.- En la gran mayoría de los casos, la duración está íntimamente ligada al ciclo de vida del programa, departamento, organización o del asunto objeto de la evaluación. Asimismo, la duración es una función del número de agentes que la llevan a cabo; en ese sentido, si es un solo agente el que establece el marco temporal de la evaluación, puede establecer de manera discrecional cuándo tendrán lugar las diferentes comunicaciones; si la evaluación es más participativa, habrá que estar pendientes de los diversos individuos o grupos interesados con quienes se tendrá una comunicación regular.

De todas formas, siempre se necesitarán datos específicos y plazos de tiempo para comunicar y dar cuenta de los hallazgos al público interesado. Los plazos son necesarios para planificar y programar; preparar las comunicaciones y los informes; o, sino para involucrar a otros agentes en su revisión y desarrollo.

Ahora, cabe precisar además que, la duración de la evaluación guarda una estrecha relación con la utilidad de la misma, en ese sentido, Morris, Fitz – Gibbon y Freeman (1987, 16 – 17) establecen que la entrega de los resultados coincidirá con el marco de toma de decisiones así, si la información se proporciona muy pronto, puede perder su impacto; por el contrario, si la información llega muy tarde, ésta será historia y, probablemente, no tendrá impacto. Por tanto, es necesario transmitir la información contenida en los resultados de manera oportuna, de tal manera que la evaluación no devenga en inservible.

4. El formato y el contenido.- El contenido de las comunicaciones e informes de evaluación debe referirse siempre a sus propósitos. El más importante criterio de éxito, es que el contenido sea presentado de tal manera que pueda ser inmediatamente entendido y fácilmente asimilable para los agentes a los cuales se dirige. Para tal fin, Torres (2001, 362 – 363) establece cuatro grandes aspectos para escribir adecuadamente las comunicaciones y, particularmente, los informes:
 - a. La redacción debe de realizarse con un estilo claro, por tanto, deben de eliminarse todo tipo de jergas, junto con todos los términos técnicos que pueden no comprenderse. Asimismo, deben utilizarse herramientas de ortografía, gramática y estilo que ayuden a verificar la claridad de lo escrito; y, en esa misma línea, se debe de prever tiempo suficiente para escribir varios

borradores, hacer retroalimentación y las correcciones que se consideren pertinentes.

- b. Puede utilizarse tablas, gráficos, diagramas e ilustraciones con la finalidad de mostrar mejor determinados contenidos. Al respecto, se entiende que tales contenidos deben de estar referidos a aspectos cuantitativos de la evaluación, ya que son los más adecuados para ser mostrados con este tipo de herramientas. Así, para garantizar una coherente transmisión de contenidos con el uso de estas herramientas, pueden tenerse en cuenta las siguientes pautas: buscar el modo más efectivo de presentación de información, teniendo en cuenta el contenido del mensaje; verificar la exactitud de los datos que se transmiten; una vez elaboradas las tablas, gráficos, diagramas o ilustraciones, conviene explicarlas con un texto escrito a continuación de su presentación; etc.
- c. Para la transmisión de hallazgos, ya sean cualitativos o cuantitativos, va a ser necesario formar grupos de evaluadores especializados que transmitan la recolección de datos, su análisis y los informes respectivos pertinentes. Respecto a estos últimos, es necesario que se trate de informes cortos y sumarios en los que haya una transmisión selectiva de datos que muestren realmente todo el proceso evaluativo, lógicamente, teniendo en cuenta al público al cual se va a dirigir.
- d. La comunicación de hallazgos negativos, es un aspecto de la transmisión de resultados de una relevancia especial ya que, principalmente, sitúa la evaluación dentro de un contexto de aprendizaje organizacional, ya que los aspectos negativos se plantean como oportunidades de mejora; y, permite tener presente las perspectivas y la posición de los agentes interesados, en tanto capaces de resolver problemas, en vez de verse como culpables. La transmisión de este tipo de hallazgos debe de hacerse de manera adecuada, tanto en la forma como en el fondo, con la finalidad de evitar posibles desconciertos y extrañezas en los destinatarios, por ejemplo: en el modo de referirse a ellos podría utilizarse una denominación como “áreas o cuestiones de interés particular”, en vez de “hallazgos negativos”.

Morris, Fitz – Gibbon y Freeman (1987, 28 – 45) también nos dan unas pautas precisas para garantizar una adecuada transmisión del contenido, así establecen

unos consejos prácticos para transmitir el mensaje de evaluación (realización de un informe creíble, transmisión sólo de la información necesaria, presentar un informe ajustado al público, etc.); para la redacción (empezar con la información más importante, resaltar los aspectos más importantes, hacer un informe legible); para la presentación verbal (presentaciones visuales, naturalidad en la exposición, hacer presentaciones participativas, etc.); y, para trabajar con la prensa (instruir a los reporteros, preparar notas de prensa, transmitir información veraz). Con estos consejos, los citados autores, pretenden causar un gran impacto que se traduzca en la utilización de los resultados de la evaluación.

Desde mi punto de vista, el contenido viene a ser el núcleo de la transmisión de los resultados plasmados en las recomendaciones es decir, nos va a mostrar lo que a través de éstas se ha identificado y que debe implementarse para perfeccionar la acción y/o intervención evaluada. La transmisión de tales resultados es clave, entonces, para que el proceso evaluativo cumpla sus propósitos, fines y funciones, en ese sentido, esa transmisión debe de cuidarse, tal como lo plantean las autoras antes citadas. Pero, no basta con transmitir, sino que también hay que prestar atención al modo de transmitir o a los mecanismos de transmisión, esa es la función de los formatos.

En cuanto a los formatos para comunicar e informar, Torres (2001, 367 – 369), sostiene que, generalmente, los evaluadores y los grupos de evaluación tienen mucha discrecionalidad para elegir los formatos mencionados; no obstante, deben de guiarse por el principio de elegir el formato – y el método de entrega – que maximice el acceso y el compromiso del público. Así, los formatos más vinculantes son aquellos que involucran al público de la evaluación, en vez de posicionarlos como receptores estáticos de información. En ese sentido, establecen tres niveles de interacción con sus respectivos formatos:

- a. Nivel “más interactivo”, aquí los formatos empleados se circunscriben a sesiones de trabajo, encuentros improvisados o encuentros planificados.
- b. Nivel “potencialmente interactivo”, en este nivel priman presentaciones verbales, presentaciones audiovisuales, afiches e internet.

- c. Nivel “menos interactivo”, quizás este el nivel más tradicional y común existente en la actualidad, en el cual, la transmisión de resultados se hace por cartas, memorándums, informes escritos amplios, informes ejecutivos sumarios, boletines, folletos y los medios de comunicación masiva.

Podemos apreciar que existe una gama muy amplia de formatos para transmitir los contenidos, la cual está en función del matiz participativo que se le quiera dar a los mismos. Particularmente, me inclino por los formatos participativos, ya que son una garantía de que se están involucrando los diversos agentes interesados en la evaluación, sobre todo, los del “primer orden” apuntados arriba. Asimismo, porque es un modo de garantizar que aquellos que deben implementar las recomendaciones participen en la forma cómo se comunican las mismas, en el sentido de que son ellos los más interesados en conocerlas detalladamente. Y, también, podemos añadir, es un modo dar continuidad y coherencia a las funciones participativas y democráticas que, desde mi punto de vista, deben dársele a toda evaluación. Así, si hubo participación y transparencia durante el proceso evaluativo, ¿por qué no ha de haberla en la comunicación de sus resultados y, en ellos, de las recomendaciones?, parece razonable, entonces, que haya más interacción entre los agentes.

No obstante, tan deseable situación, puede tener una contrapartida, ya que, al participar varios agentes, se puede caer en el riesgo a que haya discrepancias y que no se llegue a ningún acuerdo respecto de las recomendaciones. Al respecto, considero que para evitar ese tipo de situación, sería necesario, en primer lugar, revisar los fines, propósitos y funciones de la evaluación y, que sean ellos el marco ordinario que sirva de guía para la discusión, el establecimiento y transmisión adecuados de las recomendaciones. En segundo lugar, considero que deben de tener especial relevancia las intervenciones de la administración, la entidad evaluadora y los ejecutores de la acción evaluada.

La administración, toda vez que ella es la que ha encargado las evaluaciones; la entidad Evaluadora, ya que ella es la que lleva a cabo la evaluación y le interesa, en principio, realizar un trabajo de calidad; y, los ejecutores, porque es su actividad la que se está evaluando y porque, de ser el caso, tendrán que implementar las recomendaciones. La consideración de estas intervenciones es de capital importancia, ya que implica tener en cuenta la participación de tres tipos de

agentes de particular relevancia para el proceso evaluativo, ya que sin ellos, éste no podría articularse.

Asimismo, Torres, Preskill y Piontek (1996, 65 y ss.), establecen que los evaluadores pueden no dedicar tiempo a planificar la comunicación de sus actividades realizadas, por lo que se van a encontrar insatisfechos con los resultados de su propia evaluación. Entonces, la comunicación debe de planificarse, para lo cual, señalan las autoras, podrían seguirse las siguientes etapas:

1. Identificación del público.- Una de las características que distinguen a la evaluación de la simple investigación, es la responsabilidad que tienen los evaluadores de transmitir información útil a agentes que tienen algún interés particular en la planificación, implementación y hallazgos de la evaluación. Así, el público interesado puede incluir a agentes que: patrocinan la evaluación; elaboran decisiones en base a los resultados de la evaluación; están proporcionando información en calidad de grupo objetivo; están participando en la planificación o creación y, en la implementación de lo que se está evaluando; están interesados en lo que se está evaluando; tienen un derecho a la información (p. ej.: legisladores, contribuyentes, etc.); o, pueden ser afectados por los resultados de la evaluación. Aquí, es válido aplicar la distinción entre público de primer, segundo y tercer orden, precisada anteriormente.

Un modo práctico de identificar al público interesado en la evaluación, mencionan las autoras, es identificar a las personas que tienen roles de dirección y preguntarles sobre los demás agentes interesados. Así, en toda evaluación, los evaluadores deben identificar a todos aquellos agentes que puedan estar interesados en la evaluación o ser afectados por ella; y, tener especial cuidado en asegurar que el público identificado sea representativo de todos los públicos posibles. Ahora, desde el punto de vista de la información que se transmite, no todos los agentes interesados precisan que se les dé la misma información, sino que a cada agente se le debe proporcionar información según sus intereses y necesidades, en cierto sentido, se trata de dar información en función del agente de que se trate.

2. Planes de evaluación.- Un plan de evaluación es una herramienta esencial, no sólo para planificar y organizar las evaluaciones, sino también para determinar el rol de

la evaluación en encontrar la información necesaria para el variado público interesado en ella.

La planificación de la comunicación de los hallazgos de la evaluación empieza con el encuentro con los clientes y los agentes interesados a quienes la evaluación está dirigida. El desarrollo de la evaluación, generalmente, involucra una larga discusión con agentes clave acerca del contenido del programa y las razones de la evaluación. La información producida de estas discusiones puede ayudar a determinar la mayor parte de métodos para transmitir o comunicar los resultados que se produzcan. Es decir, si desde un principio hay un conocimiento amplio de los agentes interesados, posteriormente, se les podrán transmitir adecuadamente los resultados producidos.

3. Planes de comunicación y de informe.- Al respecto, es importante elaborar un plan de comunicación e información que incluya cómo y cuándo los hallazgos de la evaluación van a ser distribuidos a todos los agentes relevantes. Los evaluadores que no desarrollan un plan de este tipo, pueden tender a difundirlo no más allá que al propio ejecutor del programa, quizás, no con mala intención, sino porque tienen una agenda de trabajo amplia y compleja que les impide transmitir los resultados de la evaluación a un público variado.

El primer paso para desarrollar un plan de comunicación e informe es discutir acerca del propósito de la difusión de los resultados de la evaluación y quiénes pueden recibirlos. Al respecto, es útil consultar al público de primer orden y considerar cómo ellos van a utilizar los resultados finales: para hacer políticas; para adoptar decisiones operativas y/o proveer información para respuestas específicas; o, simplemente, por puro interés.

El plan de comunicación sirve como una guía para asegurar que el público interesado reciba a tiempo información adecuada a sus necesidades específicas. Asimismo, el desarrollo de este plan ayuda también a que los potenciales usuarios definan qué información necesitan de la evaluación, ya que, no siempre tienen claro qué información les convendrá disponer. El plan de comunicación se orienta a determinar los tipos de comunicación que cada público necesita, el formato de su presentación y la frecuencia de su difusión. En ese sentido, trabajar participativamente con el público del primer orden permite que el evaluador

establezca un acuerdo aproximado sobre cómo se van a transmitir los resultados de las evaluaciones y qué información va ser más útil.

Morris, Fitz – Gibbon y Freeman (1987, 19), en la línea de que es necesario planificar los informes y, en ellos, la comunicación de los resultados, sugieren que en la planificación se lleven a cabo las siguientes actividades: hacer una lista de los usuarios primarios y, si es posible, de los secundarios; añadir a la lista una reseña acerca de lo que se sabe de los usuarios deseados; diseñar un documento maestro de todas las actividades de evaluación realizadas y fijar el tiempo límite de presentación de informes; y, utilizar la información proveniente del documento maestro para que, en base de ella, organizar una línea de tiempo que permita seguir las fechas importantes en el informe. Estas pautas que marcan los autores nos sirven de ayuda “en” y “desde” la *praxis* de la comunicación de resultados y, complementadas con las aportaciones de Torres, Preskill y Piontek (1996), nos dan criterio para transmitir los resultados de una evaluación.

Quizás quepa destacar, la importancia que para tales autores tienen los agentes destinatarios de la evaluación o usuarios de la misma, a tal punto que vienen a ser una de las primeras cosas en las que los evaluadores deben fijarse. Ello guarda relación con los caracteres de utilidad y practicidad que dan sentido y finalidad a la evaluación es decir, que no se podría hablar de evaluación si ésta no se utilizara para algo en provecho de alguien; de ahí, la importancia que tiene conocer a los agentes interesados ya que son ellos quienes van a hacer efectivos los resultados de la evaluación. Cuando hablo de “conocer”, no me refiero sólo a un conocimiento que responda a la pregunta “¿quién?”, sino también, a “¿cuáles son sus intereses en la evaluación?”, “¿en qué sentido les va a afectar la evaluación?”, etc. Entonces, puesto que determinados agentes son los que van a utilizar los resultados de la evaluación, es necesario conocerlos para saber a quién transmitirlos.

La transmisión de los resultados es un aspecto de importancia fundamental en el proceso evaluativo, podríamos decir que es la garantía de su aplicación y su efectividad, es un paso indispensable para la verificación de la utilidad y la practicidad de la evaluación. Es decir, una adecuada transmisión de resultados nos asegura un conocimiento cabal en los interlocutores de lo que se ha realizado en el proceso evaluativo, las conclusiones a las que se ha llegado y las recomendaciones que se

plantean en aras al perfeccionamiento del objeto evaluado. En tal sentido, habría que poner una especial diligencia en las acciones encaminadas a transmitir resultados, ya que de ellas dependen, en gran medida, la aplicación de los mismos, con los consiguientes efectos evaluativos previstos.

Por tanto, una adecuada transmisión, en el fondo como en la forma, es un modo de garantizar la adecuada aplicación de los resultados y, por ende, la consecución de los objetivos evaluativos. La transmisión no se trata sólo de una simple fase del proceso evaluativo sino, es la fase que va a contribuir a darle el sentido esperado, en tanto que da conocimiento aplicativo del perfeccionamiento requerido por la evaluación respecto del objeto evaluado. Así, la transmisión de resultados debe ser algo que ha de estar patente, como algo fundamental, a la hora de plantear una evaluación, de no ser así, se pone en riesgo su aplicabilidad y, con ella, su sentido específico.

En nuestra investigación, la transmisión de resultados en evaluación va a ser objeto de análisis por la importancia que hemos apuntado arriba. No es que nos vayamos a detener en cada proceso evaluativo y vayamos a analizar en cada uno la estrategia de transmisión de resultados, sino que iremos al ámbito donde se adoptan las decisiones y verificaremos cómo es que se ha estado planteando tal estrategia para todos los procesos. Así, no analizaremos “estrategias”, sino “la estrategia” aplicable a los casos evaluativos concretos es decir, qué es lo que se prevé para transmitir resultados en el conjunto de las evaluaciones en tanto manifestación o concreción de un actuación de la Administración. Incluso, nos permitiremos ir más allá es decir, nos plantearemos que no basta con transmitir, sino que es necesario garantizar que lo transmitido se haga efectivo.

Hasta aquí, hemos visto que la operativización de la evaluación demanda articular sus diversos elementos constitutivos, poniendo en marcha el proceso evaluativo. Y, como una prolongación y efectivización del proceso, hemos visto que es necesaria una adecuada transmisión de sus resultados. Pero, ¿cómo va a hacerse esto?, ¿de qué manera se va a evaluar?, al respecto, entramos ya en el ámbito de las perspectivas de evaluación. Es decir, el modo específico y concreto en el que se harán las evaluaciones, dependerá de lo que se quiera conseguir con la evaluación y, también de cómo se plantee la evaluación.

IX. Las perspectivas de evaluación

Hablar de tipos y enfoques de evaluación es hablar de intencionalidades y, de planteamientos de fondo específicos según se trate del objeto a evaluar, los sujetos, los participantes, etc. Los tipos y enfoques de evaluación, van a ser el producto de la práctica evaluativa concreta y de la perspectiva que se ha adoptado para hacer evaluación. Por tanto, su estudio es de fundamental importancia, ya que muestran los distintos modos adoptados y adoptables para poner en marcha una evaluación, en razón de la perspectiva que queramos darle o de los aspectos específicos que queramos analizar especialmente.

IX.1. Tipología

La literatura sobre evaluación ofrece una gama abundante de clasificaciones de los diversos tipos de evaluación, elaboradas teniendo en cuenta diversos criterios: profesionalidad, finalidad, etc. La clasificación que nosotros utilizaremos se fundamenta en los elementos básicos que integran todo proceso evaluativo; así, en toda evaluación existen unos agentes, una finalidad, un objeto y un momento en el cual ésta se realiza. En ese sentido, Bustelo (2001, 199 y ss.) elabora una tipología de la evaluación desde cuatro perspectivas, a saber: evaluación según el papel que cumple la evaluación; evaluación según el contenido de la evaluación; evaluación según el agente evaluador; y, evaluación según el momento en que se evalúa.

1. Según el papel que cumple la evaluación

- 1.1. Evaluación formativa, este tipo de evaluación pretende ofrecer una información continua que sea útil para la modificación y reajuste del programa a medida que éste avanza. El objeto de esta evaluación es darla a conocer a sus directores y personal para que éstos puedan introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas.
- 1.2. Evaluación sumativa, este tipo de evaluación valora los diferentes aspectos de un programa una vez finalizado. Proporciona la información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y su utilidad.

2. Según el contenido de la evaluación

2.1. Evaluación de la conceptualización y del diseño, este tipo de evaluación pretende tres cosas (Ballart 1992, 76):

- Proporcionar información sobre el problema del que se ocupa o debería ocuparse el programa o la política.
- Proporcionar información sobre el proceso de formulación y diseño del programa.
- Proporcionar información de si el diseño del programa sirve a sus objetivos.

Se trata, fundamentalmente, de determinar la coherencia y la aplicabilidad del programa o política.

2.2. Evaluación de la implementación, este tipo de evaluación busca de manera sistemática dos cosas (Ballart 1992, 76):

- La cobertura del programa y/o política, es decir, si se ha alcanzado la población o el área a los que se dirige.
- La forma de cómo el programa se administra.

Se trata de evaluar cómo se ha llevado a cabo el programa o política y cómo es o ha sido el proceso de su ejecución.

2.3. Evaluación de los resultados, en este tipo de evaluación, demandado principalmente por los gestores de políticas y/o programas, se van a medir los resultados en función de su adecuación con los objetivos formulados (Olías de Lima 2001, 18). Al respecto podemos decir que los resultados de una política y/o programa pueden dividirse en: productos y efectos. Los productos vienen a ser aquello que da origen la política y/o programa, se les suele llamar *outputs*; y, los efectos, son las consecuencias que tienen dichos productos, se les denomina *outcomes*. A su vez, cabe dividir los efectos en: efectos directos e indirectos; los efectos directos, son los causados sobre el grupo destinatario previsto; y, los indirectos, son los que afectan, además, a grupos distintos. A estos últimos, se les suele llamar “impactos” de una política y/o programa.

3. Según el agente evaluador

- 3.1. Evaluación interna, este tipo de evaluación se hace desde la institución o entidad que ejecuta el programa.
- 3.2. Evaluación externa, este tipo de evaluación lo hace una agencia externa a la institución o entidad evaluada (Ballart 1992, 80).

4. Según el momento en el que se evalúa

- 4.1. Evaluación “*ex ante*”, este tipo de evaluación se realiza previamente a la puesta en marcha de la política y/o programa.
- 4.2. Evaluación “*ex post*” o “*post facto*”, la evaluación se realiza durante o después de la intervención.

Estos tipos de evaluación nos muestran el conjunto del proceso evaluador desde distintas perspectivas. Nos dan una visión de los distintos aspectos que cubre – o puede cubrir – la evaluación, con lo cual advertimos que ésta tiende a ser una fuente de conocimiento de todo los elementos de las políticas y/o programas con la finalidad de verificar su efectividad. Dependerá del aspecto de la política en que se quiera incidir, para que la evaluación se centre en tal o cual elemento y, por consiguiente, se trate de alguno de estos tipos de evaluación.

Además de esta clasificación, en virtud de la cual cualquier evaluación puede ser clasificada, existen otros tipos de evaluación relacionados, no tanto con los diversos elementos del proceso evaluativo, cuanto con tal proceso considerado en sí mismo en su conjunto así, hablamos de: evaluación de la evaluabilidad y metaevaluación.

En la evaluación de la evaluabilidad se trata de determinar si una política y/o programa son evaluables. La determinación suele hacerse en función de criterios de naturaleza técnica: si los objetivos estaban claramente definidos, especificados y eran medibles. Al respecto, compartimos el planteamiento de Bustelo (2001, 116) al establecer que tales criterios son muy limitados e ingenuos pues, a la luz de la práctica evaluativa, se detecta que la gran mayoría de las políticas y/o programas presentan poca claridad en

sus objetivos, por lo que, si se pretende evaluarlos teniendo en cuenta criterios técnicos, ninguno sería calificado como “evaluable”. En ese sentido, está claro que los criterios técnicos no deben de ser determinantes y excluyentes a la hora de optar por la evaluación de una política y/o programa es decir, una evaluación no puede dejar de hacerse sólo por razones de tipo técnico, deben de haber razones más de fondo para que pueda ser rechazada: desconocimiento de la materia a evaluar por parte de los evaluadores y/o evaluados, resistencia de los evaluados, coyunturas socio – políticas, etc.

En la metaevaluación, se van a analizar los procesos evaluativos, con la finalidad de proporcionar información sintética sobre el conocimiento existente en relación con una determinada política y/o programa. Asimismo, se pretende proporcionar más y mejor información haciendo un nuevo estudio de características similares a los realizados anteriormente (Ballart 1992, 81 – 82).

Los tipos de evaluación aquí desarrollados, no pretenden ser concluyentes pues, como ya hemos dicho anteriormente, existen muchas otras clasificaciones; no obstante, la aquí detallada, pretende ser aplicable a todo tipo de evaluación es decir, intenta ser lo suficientemente elástica para que quepan las diversas formas de evaluación. Así, hemos distinguido elementos básicos y comunes de toda evaluación y, en función de ellos, se ha elaborado esta tipología.

IX.2. Enfoques de evaluación

Antes de empezar desarrollar este punto, consideramos conveniente precisar que, para referirse a los modos de hacer evaluación teniendo en cuenta intencionalidades o puntos de vista específicos, los autores suelen hablar de “modelos de evaluación”, otros de “métodos de evaluación” y, por último, otros, de “enfoques de evaluación”. Al respecto, siguiendo un planteamiento de Stufflebeam (2000 y 2007), preferimos hablar de “enfoques”, ya que este término es lo suficientemente amplio para cubrir cualquier modo de hacer evaluación. Así, consideramos que términos como “modelo” o, incluso, “método”, pueden tener connotaciones restrictivas, en el sentido que podría entenderse que la evaluación es un proceso perfectamente definido con una relación sucesiva de actividades concatenadas, como si se tratase de una “fórmula matemática” que si se aplica tal como está prevista, se van a obtener unos resultados específicos precisos.

No obstante, la realidad evaluativa nos muestra otra cosa, pues vemos que la evaluación es algo cambiante, en razón de un contexto que le circunda; de unos agentes que se interesan en ella; de unos instrumentos que varían en función del objeto a evaluar; y, de unas intencionalidades que, por ser subjetivas, también varían. Por tanto, dada la naturaleza propia de la evaluación es preferible que, al referirnos a los diversos modos de evaluar, hablemos de “enfoques” antes que de “modelos”; no obstante, vamos a respetar la terminología empleada por los autores, al referirnos a sus planteamientos específicos.

Al igual que en el caso de los “tipos”, en la literatura de evaluación existen varios enfoques que nos muestran los diversos modos de hacer evaluación. Uno de los planteamientos más destacados es el proporcionado por Stufflebeam y Shinkfield (1987, 2000, 2002 y 2007) quien establece una amplia gama de enfoques desde las cuales puede evaluarse un Política y/o Programa, desarrollando y ampliando diversas perspectivas a lo largo del tiempo. Otros enfoques destacados son los proporcionados por Vedung (1996), quien establece, lo que denomina, “taxonomía de modelos de evaluación”.

Empecemos por los planteamientos de Stufflebeam y Shinkfield (1987, 2000, 2002 y 2007) y Stufflebeam (2000). En estos autores puede identificarse una evolución en su pensamiento, tendiente a ampliar las diversas perspectivas desde las cuales pueden evaluarse políticas y/o programas. Así, en un primer momento, Stufflebeam y Shinkfield (1987, 67 – 76), hablan de tres grupos de métodos de evaluación: pseudoevaluación, cuasievaluación y verdadera evaluación; y, distingue, dentro de ellos, ocho modelos teóricos de evaluación: investigaciones encubiertas; estudios basados en las relaciones públicas; estudios basados en objetivos; estudios basados en la experimentación; estudios de orientación de la decisión; estudios centrados en el cliente; estudios políticos; y, estudios basados en el consumidor.

Posteriormente, Stufflebeam (2000, 33 – 83) establece lo que denomina “Modelos Fundamentales para los Programas de Evaluación del Siglo XXI”, donde, empieza a precisar su preferencia por hablar de “enfoques de evaluación”, antes que de “modelos de evaluación”, en el sentido que apuntábamos arriba. Así, agrupa los distintos enfoques de evaluación reconocidos en la literatura respectiva dentro de cuatro categorías: pseudoevaluaciones; enfoques orientados a preguntas y métodos (o

cuasievaluaciones); enfoques orientados al mejoramiento y a la rendición de cuentas; y, enfoques orientados hacia la agenda social o de defensa; dentro de estas categorías distingue veintidós enfoques.

En las pseudoevaluaciones, se distinguen: los estudios inspirados en relaciones públicas; y, los estudios políticamente controlados. En los enfoques orientados a preguntas y métodos o cuasievaluaciones, se distinguen: estudios fundamentados en objetivos; estudios de rendición de cuentas; programas de prueba objetiva; evaluación de resultados como análisis de valor añadido; prueba de rendimiento; estudios experimentales; sistemas de gestión de la información; análisis coste – beneficio; audiencia de aclaración; estudios de caso; estudios de crítica y conocimiento; enfoque fundamentado en la teoría de programa; y, estudios de métodos mixtos (o variados). En los enfoques orientados al mejoramiento y a la rendición de cuentas, se distinguen: estudios orientados hacia la decisión o rendición de cuentas; estudios orientados al consumidor; y, enfoque de acreditación o certificación. Y, por último, en los enfoques orientados hacia la agenda social o de defensa, se distinguen: estudios centrados en el cliente o evaluación receptiva; evaluación constructivista; evaluación democrática deliberativa; y, evaluación enfocada a la utilización.

Recientemente, Stufflebeam junto con Shinkfield (2007, 145 – 234) amplían esta clasificación así, identifican veintiséis enfoques integrados en cinco categorías. Así, al igual que en la clasificación hablan de: pseudoevaluaciones; enfoques orientados a preguntas y métodos (o cuasievaluaciones); enfoques orientados al mejoramiento y a la rendición de cuentas; enfoques orientados hacia la agenda social o de defensa; y, además, de enfoques eclécticos.

En las pseudoevaluaciones, se distinguen: los estudios inspirados en relaciones públicas; los estudios políticamente controlados; las evaluaciones complacientes; las evaluaciones bajo pretexto; y, el empoderamiento bajo evaluaciones encubiertas. En los enfoques orientados a preguntas y métodos o cuasievaluaciones, se distinguen: estudios fundamentados en objetivos; estudios de rendición de cuentas; método de caso exitoso; programas de prueba objetiva; evaluación de resultados como análisis de valor añadido; prueba de rendimiento; estudios experimentales; sistemas de gestión de la información; análisis coste – beneficio; audiencia de aclaración; estudios de caso; estudios de crítica y conocimiento; enfoque fundamentado en la teoría de programa; y, estudios de métodos mixtos (o variados).

En los enfoques orientados al mejoramiento y a la rendición de cuentas, se distinguen: estudios orientados hacia la decisión o rendición de cuentas; estudios orientados al consumidor; y, enfoque de acreditación o certificación. En los enfoques orientados hacia la agenda social o de defensa, se distinguen: estudios centrados en el cliente o evaluación receptiva; evaluación constructivista; y, evaluación democrática deliberativa. Y, por último, en los enfoques eclécticos, se identifica la evaluación orientada a la utilización.

Stufflebeam (1987, 2000 y 2007) y Shinkfield (1987, 2002 y 2007) analizan y amplían los desarrollos de sus enfoques teniendo en cuenta siempre diez criterios: (i) parámetros organizadores avanzados, que son el principal impulso que los evaluadores utilizan para articular una evaluación; (ii) propósitos principales establecidos; (iii) fuentes de preguntas señaladas; (iv) preguntas características de cada tipo de estudio; (v) métodos típicamente empleados; (vi) personas que son pioneras conceptualizando cada tipo de estudio; (vii) otras personas que han extendido el desarrollo y el uso de cada tipo de estudio; (viii) consideraciones clave para determinar cuándo se usa cada enfoque; (ix) fortalezas de cada enfoque; (x) debilidades de cada enfoque.

1. Pseudoevaluaciones

Los evaluadores y sus clientes están tentados a ocultar trabajos seleccionados o, incluso, hallazgos falsos. Generalmente, esta actitud es motivada por razones de índole político, así por ejemplo, personas que quieren investirse de alguna autoridad pueden presentar demandas injustificadas acerca de sus logros y/o los fallos de sus oponentes o, incluso, pueden esconder potencial información perjudicial. Este tipo de comportamiento puede llevar a promover y sustentar injusticias, engañar durante el proceso de toma de decisiones, reducir la confianza en los servicios de evaluación y desacreditar la profesión de evaluador.

Enfoque 1: Estudios inspirados en relaciones públicas

Con este enfoque se pretende utilizar los datos de la evaluación para persuadir a los diversos agentes que un programa es consistente y efectivo. A través de este enfoque se pueden establecer los criterios para dirigirse a todo tipo de audiencias

pero, falla como un enfoque legítimo de evaluación ya que, generalmente, presenta las fortalezas de un programa o una visión exagerada de las mismas, pero no sus debilidades.

El propósito de este tipo de estudios es dar una convincente y positiva imagen del programa. Las preguntas guía se derivan de los especialistas en relaciones públicas y de los planteamientos de los administradores acerca de cuáles son las preguntas más interesantes. En general, este tipo de estudios buscan información que pueda ayudar a una organización a confirmar sus demandas de excelencia y un seguro respaldo público. Este tipo de estudios, desde su inicio, no buscan un análisis válido del mérito y valor, sino información para ayudar al programa a “dar un paso adelante”

La metodología empleada en este tipo de estudios incluye la realización de encuestas sesgadas; uso inapropiado de tablas de normas; selección sesgada de testimonios y anécdotas; reunión selectiva de hallazgos positivos; reportes de tendencias pero no de variaciones; encubrimiento de incidentes embarazosos; y el uso de consultores con experiencia en la defensa.

Enfoque 2: Estudios políticamente controlados

Este tipo de enfoque es ambivalente es decir, puede ser defendible o indefendible, sustentable o no sustentable. Los estudios políticamente controlados son ilícitos si el evaluador y/o el cliente: i. Ocultan la totalidad de los hallazgos de evaluación provenientes de fuentes legítimas; ii. Invalidan sus acuerdos previos para revelar completamente los hallazgos de la evaluación; o, iii. Distorsionan el mensaje de la evaluación con la finalidad revelar únicamente parte de los hallazgos. No obstante, ello no es legítimo para un cliente, primero, acordar preparar los hallazgos de una evaluación para hacerlos públicos y, luego, teniendo ya los resultados, no revelar ninguno o únicamente parte de los mismos.

El propósito del cliente en este tipo de estudios es asegurar la ayuda para la adquisición, mantenimiento o incremento de la influencia, el poder y/o el dinero. Las preguntas propias de este tipo de estudios son las que centran el interés tanto de los clientes como de grupos especiales que comparten con ellos sus mismos objetivos. En tal sentido, se pueden formular preguntas tales como: ¿Cuál es la verdad en torno a un particular conflicto o una situación política?, ¿Qué

información puede ser ventajosa en una potencial situación de conflicto?, ¿Qué datos pueden ser utilizados ventajosamente en una confrontación?

La metodología típica de este tipo de estudios incluye investigaciones encubiertas, estudios de simulación, encuestas privadas, expedientes de información privada y muestra selectiva de hallazgos. Generalmente, el cliente quiere información que se presentan como técnicamente posible; sin embargo, puede también querer ocultar hallazgos que no sustentan su posición.

El punto fuerte del enfoque es que éste hace hincapié en la necesidad de información precisa. No obstante, porque el cliente puede mostrar información selectivamente para crear o fundamentar una imagen errónea sobre el mérito y el valor del programa, puede distorsionar o tergiversar los hallazgos, puede vulnerar un acuerdo previo para mostrar todos los hallazgos, éste tipo de enfoque puede degenerar en una pseudoevaluación.

Enfoque 3: Evaluaciones complacientes

Algunos evaluadores dejan de lado algunos de sus compromisos éticos de su profesión, por ofrecer a sus clientes ciertas conclusiones predeterminadas, sin tener en cuenta los resultados reales del programa. Con este tipo de conclusiones, los evaluadores pretenden ganarse la simpatía de sus clientes y posicionarse para que éstos les confíen más evaluaciones en el futuro.

Este enfoque se fundamente en que los clientes prefieren obtener buenas conclusiones, al igual que reportes favorables. El propósito inmediato del evaluador es orientar la evaluación para mantener el favor de su cliente; el propósito mediato es obtener contratos de evaluación en el futuro.

El evaluador y el cliente elaboran juntos las preguntas de la evaluación, no obstante, éste último no está demasiado informado acerca del contenido de las preguntas, él sabe que son correctas, independientemente de si son verdaderas o no. El objetivo del cliente es obtener un informe con conclusiones favorables que tenga el apoyo de la agencia financiadora o del despacho pertinente. Si algunas de las preguntas formuladas no son ingeniosas, el cliente y el evaluador pueden

acordar centrarse en aquellas preguntas que pueden ser respondidas con facilidad.

Enfoque 4: Evaluaciones bajo pretexto

Estas evaluaciones se dan cuando un evaluador realiza honestamente una evaluación y la orienta a la consecución de sus objetivos, los cuales, bajo desconocimiento del evaluador, son engañosos y falsos. El cliente es culpable de no manifestar al evaluador que está siendo inducido a engaño. El evaluador, en cierta medida, es culpable de continuar con una evaluación sin confirmar cuáles son los propósitos actuales.

El elemento organizador de este enfoque viene a ser las directrices del cliente para los evaluadores y la lógica de tales directrices, por ejemplo, para identificar los defectos del programa para mejorarlo. El propósito del cliente no es el propósito dado a los evaluadores. El cliente es la fuente de las preguntas de evaluación que guían la evaluación bajo pretexto. Las preguntas típicas se centran en los aspectos negativos del programa pero, ellas pueden ser muy variadas, dependiendo de los propósitos encubiertos.

Enfoque 5: Empoderamiento bajo evaluaciones encubiertas

En este enfoque un evaluador externo empodera su grupo evaluado para que realice su propia evaluación. Aquí se les da poder a los evaluados para que escriban o editen los informes finales, aparentando que han sido realizados por un evaluador independiente. En tales casos, un evaluador externo está preocupado en establecer comunicación con grupos vulnerables quienes trabajan para ser evaluados. El objetivo central de este enfoque es ayudar al grupo evaluado a mantener e incrementar sus recursos, instruirlos en evaluación, transmitirles capacidades para que realicen y utilicen la evaluación en servicio de sus intereses o transmitirles suficiente credibilidad para realizar evaluaciones influyentes.

El elemento organizador es la dedicación de un evaluador externo para ayudar a un grupo de evaluados a ganar en capacidades para mejorar su situación. El propósito principal de este enfoque es empoderar a un grupo de evaluados para

que sepan realizar sus propias evaluaciones y que éstas ganen credibilidad. Las preguntas de este enfoque las organizaciones financiadoras externas y, generalmente, se refieren a si los programas financiados han sido implementados adecuadamente o si han alcanzado éxito, tal como estaba previsto. El método utilizado por el evaluador externo se orienta a dar formación y capacitación técnica, para ayudar a los evaluados a realizar sus propias evaluaciones.

2. Enfoques orientados a preguntas y métodos (Cuasievaluaciones)

Este tipo de estudios dirigen preguntas específicas, da respuestas a qué puede o no ser suficiente para analizar en un programa el mérito o valor; y, utilizan métodos preferidos.

Estos enfoques pueden emplear como puntos de partida: objetivos operativos, dispositivos de medidas estandarizados, procedimientos de análisis de costos, opiniones de expertos, una teoría o modelo de un programa, procedimientos de estudio de caso, sistemas de gestión de la información, diseños para experimentos controlados y/o el absoluto compromiso de utilizar una mixtura de métodos cualitativos y cuantitativos

Estos estudios pueden ser llamados “cuasievaluaciones” porque, a veces, ocurre que proveen evidencia y ampliamente analiza el mérito y el valor de un programa; en otros casos, su enfoque es bastante cerrado o es únicamente tangencial a las preguntas sobre el mérito y el valor. Si bien, los enfoques son típicamente etiquetados como evaluaciones, ellos pueden encontrarse o no con los requerimientos de una sólida evaluación.

Enfoque 6: Estudios fundamentados en objetivos

Este tipo de estudios es el clásico ejemplo del enfoque de preguntas y métodos orientados. Aquí, los objetivos pueden ser mandados por el cliente, formulados por el evaluador o especificados por los proveedores de servicios.

El propósito habitual de este tipo de estudios es determinar si los objetivos del programa han sido alcanzados. El grupo objetivo típico de estos estudios son los implementadores del programa, promotores y gestores quienes quieren conocer el alcance de cada uno de los objetivos. La metodología empleada implica esencialmente la recolección y el análisis de información pertinente para determinar cómo se han ido alcanzando los objetivos.

Este tipo de estudios es aplicable especialmente a aquellos programas que tienen objetivos claros y bien fundamentados. Éste es el tipo de estudio que más prevalece en la evaluación de programas así, se considera como un enfoque sugerente; los administradores de programas han tenido una gran cantidad de experiencia con éste; y, hace uso de objetivos conductuales y de normas y criterios de prueba. No obstante ello, este enfoque lleva a que determinada información resultante de la evaluación se use poco en el mejoramiento del programa o de la empresa; que la información obtenida es, usualmente, insuficiente para juzgar sobre el mérito y el valor de los objetivos; que tales estudios no descubren el lado positivo y negativo de los efectos; y, que por tanto, pueden llevar a reconocer objetivos impropios.

Enfoque 7: Estudio de rendición de cuentas

Este tipo de estudios surge por el extendido desencanto ante la multiplicidad de informes de evaluación que indicaban que ninguna de las inversiones en educación y programas sociales, tanto estatales como federales, arrojaban resultados positivos. Este tipo de estudios plantean asegurar que los proveedores de servicios cumplan con sus responsabilidades para mejorarlos y que los evaluadores puedan verificar tanto los efectos del programa, como quiénes está contribuyendo a mejorarlo o no.

El elemento organizador de este tipo de estudios son las personas y los grupos responsables de producir resultados, las responsabilidades de los proveedores del servicio y los resultados esperados. Los propósitos de estudio son: proveer de elementos que precisen con exactitud los resultados; asegurar, aunque a veces se tienda a la intimidación, que los resultados son primariamente positivos; y, localizar responsabilidades para los buenos y los malos resultados.

Las preguntas de estos estudios provienen de los integrantes y controladores del programa, tales como, contribuyentes, consejos escolares y de las organizaciones financiadoras locales, estatales y nacionales. Las principales preguntas tratan de si el proveedor de servicios involucrado y la organización encargada con una responsabilidad determinada para prestar y mejorar servicios, se está haciendo cargo de sus obligaciones y alcanzando todo lo que debe, dando los recursos necesarios para apoyar el trabajo.

Este tipo de enfoques son aplicables a organizaciones y profesionales financiados y encargados de llevar a cabo mandatos públicos, prestar servicios públicos e implementar programas especialmente financiados. A los líderes de estos programas les corresponde mantener una dinámica línea de fondo de información necesaria para demostrar el cumplimiento de responsabilidades y el alcance de resultados positivos. Ellos deben enfocar los mecanismos de rendición de cuentas, especialmente, en elementos del programa que pueden ser cambiados con la perspectiva de mejorar los resultados. Ellos también deben enfocar la rendición de cuentas para dar realce a la colaboración del personal en el logro de los objetivos colectivos, en vez de intimidar o de estimular una contraproducente competencia. Además, este tipo de estudios que comparan programas, deben considerar los contextos, las características y las necesidades de los beneficiarios, el apoyo local, los recursos disponibles y las fuerzas externas.

La principal ventaja de este tipo de estudios es que son populares entre grupos constituyentes y políticos y, además, están dirigidos a mejorar los servicios públicos. La principal desventaja es que, usualmente, ocasionan comparaciones injustas y, de ese modo, producen competencias desleales y muchos malestares políticos y acritud entre los proveedores de servicios y entre ellos y sus constituyentes. También, este tipo de estudios se centran muy cerradamente en los indicadores de resultados y pueden cerrar la amplitud de los servicios. Otra desventaja es que tales políticos tienden a forzar la implementación de los esfuerzos de rendición de cuentas, antes que otras necesidades como la planificación, desarrollo y trabajo de campo.

Enfoque 8: Método de caso exitoso

En este enfoque se plantea descubrir, analizar y documentar algún éxito que el programa puede tener (o ha tenido), asumirlo como conveniente y establecer que puede alcanzarse y/o extenderse. El elemento organizador de este enfoque tiene que ver con aspectos exitosos del programa que pueden tenerse en cuenta para darle más consistencia o mejorarlo. El propósito fundamental es fomentar el cambio de una manera expeditiva, tomando como ejemplo éxitos del programa.

Las fuentes de las preguntas son las personas que están involucradas más directamente con el programa y que reciben sus prestaciones. Los métodos aplicables para este enfoque son muy variados, no obstante, se prefieren aquellos que, teniendo un mínimo de rigor, no sean costosos y den respuestas rápidas a las preguntas de evaluación.

Enfoque 9: Programas de prueba objetiva

Este tipo de estudios está muy arraigado en el Sistema Educativo Estadounidense, probablemente todas las escuelas distritales del país lo tienen implementado. Las pruebas son administradas anualmente por las escuelas locales de los distritos y/o los Departamentos Estatales de educación para informar a los estudiantes, padres, educadores y demás público acerca de los logros de la niñez y de la juventud.

El propósito de este tipo de estudios es analizar los logros de estudiantes individuales y de grupos de estudiantes comparando las normas y/o criterios. Estos estudios son típicamente utilizados selectivamente entre alumnos de diversos niveles. El elemento organizador de estos estudios incluye aspectos como el plan de estudios del colegio, los objetivos curriculares y grupos específicos de normas relativas al plan de estudios.

La pregunta típica de este tipo de estudios gira en torno a si la prueba de rendimiento de los estudiantes individuales está en o por encima de la media del rendimiento de los grupos locales, estatales y nacionales. Otro tipo de preguntas pueden referirse a los porcentajes de estudiantes que sobrepasan uno o más de los criterios de medición, donde los grupos de estudiantes clasifican comparados con otros grupos y, si los resultados son mejores que en los años previos. El

principal proceso es seleccionar, administrar, puntuar, interpretar y reportar las pruebas.

La principal ventaja de estos enfoques es que ellos son eficientes en la producción de información válida y fiable sobre el rendimiento de los estudiantes en muchas áreas del plan de estudios del colegio y que son una usual estrategia en todos los niveles escolares. Las principales limitaciones es que sólo proveen datos acerca de resultados de los estudiantes; refuerzan determinadas conductas de los estudiantes en vez de reforzar otras de mayor importancia: escribir, saber hablar, etc.; tienden a dirigirse a objetivos de bajo nivel de aprendizaje; y, en muchos casos, son mejores indicadores de la situación socioeconómica de los estudiantes en un programa determinado que de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

Enfoque 10: Evaluación de resultados como análisis de valor añadido

Este tipo de estudios es un caso especial del uso de pruebas estandarizadas para evaluar los efectos de programas y políticas. Estos estudios ponen énfasis en una prueba anual en todos los niveles – o, al menos, en una parte de ellos – para analizar tendencias y efectos parciales de los diferentes componentes de un sistema educativo, incluyendo escuelas y profesores, tanto en grupo como individuales.

Estos estudios se caracterizan por la colección anual de medidas de resultados basadas en indicadores estandarizados, análisis para determinar qué valor se está empezando a añadir a los logros de los estudiantes y, reportes de resultados para política, rendición de cuentas y mejoramiento de propósitos. El interés principal está en la suma de todos los resultados de los estudiantes, no sólo en los resultados de los estudiantes individuales.

Los elementos organizadores son indicadores de resultados intencionados y un esquema para la obtención y clasificación de puntuaciones ganadas en orden a examinar temas políticos y/o efectos de programas. Los propósitos de este enfoque son orientar el diseño de políticas públicas, la rendición de cuentas a los constituyentes y la retroalimentación para mejorar programas y servicios. Las fuentes de preguntas vienen a ser las agencias de Gobierno, organizaciones financieras, diseñadores de políticas, los profesionales y los constituyentes.

La principal ventaja de este enfoque está en la sistematización e institucionalización de una base de datos de resultados que puede ser usada en todo momento; y, en el establecimiento de un procedimiento estandarizado para estudiar y encontrar contenidos para mejorar los resultados. Este enfoque hace un uso eficiente de pruebas estandarizadas; es factible para el análisis de tendencias en estados, distritos, escuelas, a niveles de clase; usa a los estudiantes como sus propios controles; y enfatiza en servir a todos los estudiantes. El enfoque es propicio para usar un criterio dinámico a través de los años para todo estudiante, en vez de emplear reglas estáticas.

La mayor desventaja de este enfoque es que es políticamente volátil pues, al ser utilizado para la identificación de responsabilidades sobre el éxito y el fracaso, degrada a los niveles de escuelas y profesores. Esto también depende en gran medida de la información cuantitativa que proviene de las pruebas estandarizadas, consecuentemente, los complejos y contundentes análisis están fundamentados en un limitado número de variables que miden resultados.

Enfoque 11: Prueba de rendimiento

Este tipo de enfoque fue creado para compensar las limitaciones de las típicas pruebas de elección múltiple. Este dispositivo requiere estudiantes para demostrar sus esfuerzos por producir respuestas para las tareas de evaluación, tales como escribir o responder preguntas, presentaciones musicales o psicomotoras, carteras de productos de trabajo, o soluciones de grupo para definir problemas.

Los elementos organizadores son las habilidades objetivas de los estudiantes y su rendimiento en las tareas que se les encomiendan, teniendo en cuenta las distintas vías que han adoptado para alcanzarlas. El principal propósito es comparar el rendimiento de los estudiantes individuales y de los grupos de estudiantes para modelar el rendimiento de las tareas.

Las fuentes de preguntas son el análisis de tareas específicas formativas e indicaciones contenidas en materiales curriculares. Las preguntas típicas de análisis se refieren a si los estudiantes individuales pueden efectivamente escribir, hablar, imaginar, analizar, dirigir, trabajar en equipo y resolver los problemas que

se presenten con criterios aceptables. El principal proceso de prueba es definir las áreas de habilidades a ser analizadas; seleccionar el tipo de dispositivo de análisis; construir las tareas de análisis; determinar los parámetros de puntuación; definir los criterios para analizar el rendimiento; formar y calibrar fuentes de información; validar las medidas; y, administrar, puntuar, interpretar y reportar los resultados.

Una ventaja de este tipo de estudios es la minimización de suposiciones. Así, requerir a los estudiantes para construir respuestas y analizar tareas, refuerza sus capacidades para la escritura, la informática, la experimentación científica y otro tipo de habilidades. Las mayores desventajas de este tipo de estudios son: la fuerte demanda de tiempo para la administración; los altos costos para la obtención de resultados; la dificultad en alcanzar resultados fiables; el alcance limitado de habilidades que pueden ser factiblemente analizadas; y, la falta de normas para comparar, especialmente en el nivel nacional. En general, este tipo de estudios son ineficientes, caros y, usualmente, de dudosa fiabilidad.

Enfoque 12: Estudios experimentales

En este tipo de estudios los evaluadores de programas asignan aleatoriamente estudiantes o grupos de estudiantes a grupos experimentales y de control y, luego, contrastan los resultados cuando el grupo experimental recibe una intervención particular y el grupo de control recibe un tratamiento distinto o no muy especial. Este tipo de estudios ha caído en desuso, por razones relativas a que los educadores raramente pueden encontrar las requeridas condiciones y suposiciones experimentales.

Este enfoque es etiquetado como una estrategia de preguntas orientadas o de cuasievaluación, porque empieza con preguntas y metodologías que pueden dirigirse únicamente a un conjunto cerrado de preguntas necesarias para analizar el mérito y el valor de un programa.

Los elementos organizadores son: problemas declarados, tratamientos de competencias, hipótesis, preguntas de investigación y, tratamientos aleatorios y grupos de comparación. El propósito usual de este tipo de estudios es determinar las relaciones causales entre variables independientes y dependientes, como entre

métodos instructivos dados y el rendimiento de pruebas estandarizadas para estudiantes.

Entre las ventajas que ofrece este tipo de estudios podemos señalar: se centran en resultados y no en intenciones o juicios; proveen de métodos sólidos para establecer relativamente una inequívoca relación causal entre tratamiento y variables de resultado, algo que puede ser especialmente significativo cuando los efectos del programa son pocos pero importantes. No obstante, tales ventajas son propicias para serias objeciones, tales como: (i) este tipo de estudios es usualmente considerado como antiético o, incluso, ilegal por privar a los miembros del grupo de control de los beneficios de fondos especiales para mejorar los servicios; (ii) y, de la misma manera, muchos padres no quieren escuelas u otras organizaciones para que experimenten con sus hijos, aplicando pruebas aún no demostradas.

Enfoque 13: Sistemas de gestión de la información

Estos enfoques suministran a los gestores información necesaria para dirigir e informar sobre sus programas, en vez de suministrar información para ganar alguna ventaja política, como ocurre, por ejemplo, en los enfoques políticamente controlados.

Los elementos organizadores incluyen objetivos de programa, actividades específicas, etc. El propósito de este tipo de estudios es suministrar continuamente a los gestores la información que ellos necesitan para planificar, dirigir, controlar e informar sobre sus programas.

Las fuentes de preguntas dirigidas son el personal de gestión y sus superiores. La pregunta principal que se pretende responder es: ¿están las actividades del programa implementadas conforme al calendario previsto, al presupuesto o a los resultados esperados?

La mayor ventaja de este tipo de estudios es que proporcionan a los gestores información que luego ellos pueden usar para planificar, monitorear, controlar y reportar operaciones complejas. La desventaja es que muchos programas no son flexibles para tener una definición precisa; además, los procesos en programas

sociales usualmente son complejos y evolucionan, en vez de simplificarse y estandarizarse.

Enfoque 14: Enfoque de análisis coste – beneficio

Este enfoque es un conjunto de procedimientos cuantitativos utilizados para entender el costo total de un programa y determinar qué inversiones se han hecho en los objetivos alcanzados y los beneficios sociales obtenidos. El objetivo es determinar los costos asociados a los aportes del programa, determinar el valor monetario de los resultados del programa, contabilizar los ratios de costo-beneficio, comparar los ratios con los de programas similares y, en último término, juzgar la productividad de un programa en términos económicos.

Este tipo de estudios puede desglosarse en tres niveles de procedimiento: análisis de coste de los aportes del programa, análisis de coste – eficacia y análisis de coste – beneficio. Este desglose puede verse desde una perspectiva jerárquica. En el primer nivel, el análisis trae consigo una progresiva acumulación de una historia económica del programa, que es muy útil para controlar su desarrollo y sus gastos. La historia económica del programa puede ser utilizada para comparar su costo actual y proyectado y cómo los costos guardan relación con los costos de programas similares.

Un análisis de programa puede ser considerado como de coste – eficacia, si se verifica que éste logra los mismos objetivos que el anterior nivel pero considerado, como el más caro de los programas. Este tipo de análisis no requiere la conversión de los impactos en términos monetarios pero, debe ser clave para aclarar y medir los objetivos del programa.

El análisis de coste – beneficio se fundamenta en un análisis de costes de las aportaciones del programa y un análisis de coste – eficacia pero, va más allá. Éste busca identificar una amplia gama de resultados que están asociados con los objetivos del programa. Asimismo, este tipo de análisis examina la relación entre la inversión en un programa y el alcance de los impactos positivos y negativos en el ámbito del programa. Este tipo de análisis busca también conclusiones acerca de los costos y beneficios comparativos de los programas examinados.

El elemento organizador de todos los niveles antes mencionados está asociado con el desglose de los costos de las aportaciones y de los resultados del programa. El propósito de estos tres niveles es ganar un claro conocimiento sobre qué recursos se están invirtiendo, cómo se están invirtiendo y con qué efecto se están invirtiendo.

En este tipo de análisis, los evaluadores y sus clientes son asesorados para discutir los problemas con profundidad, con la finalidad de enriquecer los acuerdos adoptados sobre qué se debe y qué se puede hacer para obtener la necesaria información costos. No obstante ello, generalmente la principal dificultad es que las autoridades del programa usualmente no quieren ninguna otra información más que la contenida en los libros contables de los auditores y contadores.

Enfoque 15: Audiencia de aclaración

Este tipo de enfoque es una marca del enfoque judicial para la evaluación de programas. El enfoque, esencialmente, pone el programa a prueba. El rol de los evaluadores se circunscribe a implementar una acusación crítica del programa y, a la vez, una defensa del mismo, mostrando sus fallos y sus éxitos. Así, un juez escucha los argumentos dentro del marco de un jurado y controla las formas de proceder de acuerdo a los acuerdos previos adoptados en función de determinadas normas y criterios. El jurado estaría compuesto por personas implicadas en el programa como pueden ser, los agentes críticos.

Los elementos organizadores son criterios de eficacia del programa que, tanto los acusadores como los defensores del mismo, acuerdan aplicar. El principal propósito de este enfoque es asegurar que la audiencia de evaluación reciba una evidencia ponderada de las fortalezas y debilidades del programa. Las preguntas clave se circunscriben a: ¿el programa debería ser juzgado como un éxito o un fracaso?, ¿el programa es una buena o mejor alternativa que otros programas con los mismos objetivos?

Este enfoque es considerado como un instrumento marginal en la evaluación de programas porque, dada su naturaleza conflictiva, el enfoque fomenta que los evaluadores presenten argumentos sesgados en orden a ganar sus casos. Así, la búsqueda de la verdad está subordinada a ganar. Los mejores y más efectivos

debates son los orientados a convencer al jurado acerca de un determinado punto de vista, incluso, si los argumentos están pobremente fundamentados. El enfoque es también políticamente problemático, pues genera acritud ya que, a pesar del atractivo de usar la ley, con sus vigilantes reglas de evidencia, sus promesas no han sido realizadas.

Enfoque 16: Evaluaciones de estudio de caso

Este tipo de estudios se centra en rigurosas descripciones, análisis y síntesis de un programa particular o de otro tipo de objeto. Los investigadores no controlan el programa en ningún caso. Mejor dicho, ellos lo estudian como si estuviera ocurriendo o como su hubiera ocurrido en el pasado. El estudio examina el programa en su contexto geográfico, cultural, organizacional e histórico; examina atentamente sus operaciones internas y cómo utilizan sus aportaciones y demás procesos para producir resultados. Asimismo, se examinan tanto los resultados intencionados como los no intencionados.

La principal verdad de este tipo de enfoque es que traza y esclarece un programa, no necesariamente para guiar su desarrollo o analizar y juzgar su mérito o valor, de ahí que este apartado caracteriza este enfoque como uno de Preguntas/Métodos Orientados, en vez de uno de Mejoramiento/Rendición de Cuentas.

El elemento organizador incluye la definición del programa; la caracterización de su ambiente geográfico y organizacional; el período histórico en que va a ser examinado; los beneficiarios del programa y sus necesidades analizadas; la lógica subyacente del programa de operación y productividad; y, los roles claves involucrados en el programa. El principal propósito de este enfoque es proveer a los agentes críticos y sus audiencias de una autorizada, profunda y bien documentada explicación del programa.

Las preguntas típicas de este tipo de estudios son: ¿Cuál es el programa en la teoría y en la práctica?, ¿Cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo?, ¿Cómo está operando para producir resultados?, ¿Qué ha producido?, ¿Cuáles son sus objetivos no alcanzados y sus efectos negativos?, ¿Cuáles son sus efectos positivos?, ¿Cómo valoran el programa los agentes críticos?, ¿En qué medida el programa satisface las necesidades de los beneficiarios?, ¿Cuáles fueron las más

importantes razones por las que el programa ha tenido éxito o ha fallado?, ¿Cuánto ha costado esto?, ¿Cuáles son los costos por beneficiarios, por años, etc.?, ¿Qué aspectos del programa han sido trasladados a otros sitios?

Este tipo de enfoques es altamente apropiado en la evaluación de programas, no requiere ningún tipo de tratamiento ni sometimiento pues, estudia los programas como ellos se desarrollan y evolucionan. Este enfoque señala temas precisos por el empleo y utilización de múltiples perspectivas, métodos y fuentes de información. Asimismo, estudia los programas en los contextos relevantes y describe la influencia del contexto en el programa.

La principal desventaja de este enfoque es que algunos evaluadores pueden confundir su apertura y carencia de controles como una excusa, para enfocarlo caprichosamente y asegurar que los hallazgos e interpretaciones poseen rigor y relevancia.

Enfoque 17: Estudios de crítica y conocimiento

Este enfoque surgió de los métodos utilizados en la crítica de arte y en la crítica literaria. En este enfoque se asume que ciertos expertos en un área determinada son capaces de análisis profundos y de evaluaciones que pueden no ser hechas por otras vías.

El elemento organizador en este tipo de enfoque es el evaluador experto competente y sensibilizado. El propósito de este tipo de estudios es describir, analizar críticamente e ilustrar los méritos particulares de un programa. Las preguntas en este tipo de enfoques están determinadas por los expertos evaluadores; y, aquellos que han encargado la evaluación. Así, las preguntas suelen tener este sentido: ¿Cuáles son la esencia y las características destacadas del programa?, ¿Qué méritos y deméritos distinguen el programa de otros similares? La metodología incluye el uso sistemático de críticas de sus percepciones, experiencias pasadas y destrezas para comunicar sus análisis.

La principal ventaja es que este enfoque explota la experiencia particular y la habilidad de desarrollo de personas que han dedicado mucho tiempo y esfuerzo al estudio de un área determinada. Así, tales individuos pueden proveer una

selección de información detallada que puede ser usada para un análisis perspicaz del programa. La principal desventaja es que se hace depender la evaluación del programa de la experiencia y las cualificaciones de un experto haciendo de ella una valoración eminentemente subjetiva.

Enfoque 18: Enfoque fundamentado en la teoría de programa

Este tipo de enfoque parte de: (i) una teoría muy desarrollada y validada de cómo determinados programas en escenarios similares operan para producir resultados; o, (ii) una etapa inicial para aproximar tal teoría al contexto de una evaluación particular. La teoría puede ayudar a un evaluador de programas a decidir qué preguntas, qué indicadores y qué supuestas conexiones pueden ser utilizadas para evaluar un programa.

Los principales propósitos son determinar el alcance de por qué el programa es teóricamente coherente, entender por qué está siendo un éxito o fracasando y orientarlo hacia su mejoramiento. Las preguntas pueden ser: ¿está el programa fundamentado en una teoría apropiada, articulada y validada?, ¿la teoría empleada es de reciente investigación?, etc.

El principal procedimiento de implementación típicamente utilizado sigue un modelo lógico. Este puede ser un flujo detallado de cómo las aportaciones del programa están pensadas para ser procesadas y producir resultados intencionados.

En algunos casos es razonable para el evaluador examinar si un programa está fundamentado en una teoría, así por ejemplo, puede ser útil para atraer con un mínimo de esfuerzo a la red del programa y así buscar los enlaces y variables clave. No obstante, este enfoque no es muy defendible ya que, no se ha desarrollado una adecuada lógica de programa como modelo a seguir.

Enfoque 19: Estudios de métodos mixtos (o variados)

En un intento por resolver el amplio debate acerca de si en las evaluaciones de programas deben emplearse métodos cuantitativos o cualitativos, algunos autores

han propuesto que los evaluadores deben combinarlos regularmente en las diversas evaluaciones. Tales recomendaciones son, sin duda, útiles para muchos equipos de programas y para evaluadores.

Los elementos organizadores son las evaluaciones formativa y sumativa; los métodos cuantitativos y cualitativos; y, los análisis “dentro del caso” y “a través del caso”. El propósito fundamental de este tipo de estudios es orientar para el mejoramiento del programa y su evolución; y, analizar su eficacia a través del tiempo en el que han venido teniendo resultados.

Las fuentes de las preguntas de evaluación son los objetivos del programa, los planes de implementación y los agentes críticos. Este tipo de estudios se plantea una amplia gama de preguntas: ¿En qué medida las actividades del programa siguen el plan propio, el cronograma y el presupuesto?, ¿En qué medida el programa está alcanzando sus objetivos?, ¿Qué problemas en el diseño necesitan ser indicados?, ¿Fue el programa efectivo para todos los beneficiarios?, ¿Qué historias interesantes han surgido? La metodología empleada es bastante amplia, ya que está compuesta por herramientas previstas tanto en los métodos cuantitativos, como en los cualitativos.

Las ventajas de este tipo de enfoques radican en que, al utilizarse tanto métodos cualitativos como cuantitativos, existe una complementariedad metodológica que va a enriquecer la evaluación haciéndola más completa. Así, los métodos cuantitativos tienden a ser estandarizados, eficientes, flexible a las pruebas de fiabilidad, fácilmente resumidos y analizados, etc.; los métodos cualitativos dan profundidad, pueden dar información relevante y otorgan elementos para explorar y entender los más superficiales hallazgos cuantitativos.

La principal dificultad es que, al utilizarse varios métodos, puede tenderse a utilizar aquel que no responda a las preguntas de evaluación. Además, a veces, los evaluadores pueden permitirse compensar la combinación de métodos con una carencia de rigor en su aplicación.

3. Enfoques orientados al mejoramiento y a la rendición de cuentas

Este tipo de enfoques ponen énfasis en la necesidad de analizar en detalle el mérito y el valor de los programas. Estos enfoques son expansivos y buscan la comprensión considerando la amplitud de preguntas y criterios necesarios para analizar el valor de un programa. Estos enfoques enfatizan en el mejoramiento a través de las decisiones sobre un aspecto del programa; proveen a los consumidores de un análisis de programas y servicios opcionales; y, ayudan a los consumidores a asegurarse que los programas son profesionalmente serios y efectivos.

Enfoque 20: Estudios orientados hacia la decisión o rendición de cuentas

Este tipo de estudios enfatizan en que la evaluación de programas puede ser utilizada proactivamente para ayudar a mejorar un programa y, retroactivamente, para juzgar su mérito y valor. El fundamento teórico del enfoque incluye una objetiva orientación a encontrar las mejores respuestas a las preguntas de contexto y una adscripción a los principios de la sociedad democrática, especialmente derechos humanos, equidad, excelencia, conservación del orden y rendición de cuentas.

Los elementos organizadores incluyen decisiones de los diseñadores de programas y de los agentes críticos, situaciones en las que hay que decidir y requerimientos del programa de rendición de cuentas. El propósito básico de este tipo de estudios es proveer de conocimientos y de valores para realizar la rendición de cuentas sobre las decisiones que resultan del desarrollo, entrega y uso de los servicios de coste – efectividad.

Las fuentes de preguntas de este tipo de estudios involucran a los agentes críticos, esto incluye a todas las personas y grupos que deben hacer elecciones relativas a iniciar, planificar, implementar y usar los servicios de un programa. Las principales preguntas pueden ser: ¿El programa tiene una apropiada población beneficiaria bien determinada?, ¿Cuáles son las vías alternativas disponibles para dirigir esas necesidades y cuáles son sus méritos comparativos y sus costos?, ¿El programa tiene unos roles apropiados asignados para los distintos participantes?, etc. La metodología incluye, entre otros, encuestas, análisis de necesidades, estudios de

caso, grupos de discusión, observaciones, entrevistas, evaluación en el terreno y diseños experimentales y cuasi – experimentales. Asimismo, en este tipo de estudios el evaluador debe interactuar con un cuerpo representativo de agentes críticos.

La mayor ventaja de este tipo de estudios es que fomenta en los promotores del programa el uso continuo y sistemático de la evaluación, para planificar e implementar programas que encuentran necesidades objetivas en los beneficiarios. La mayor limitación es que la colaboración requerida entre un evaluador y un agente crítico introduce ocasiones para impedir la evaluación y/o sesgar sus resultados, especialmente cuando la situación política es delicada.

Enfoque 21: Estudios orientados al consumidor

En este tipo de estudios el evaluador es el “consumidor inteligente sustituto”. Él o ella deben diseñar conclusiones evaluativas directas acerca del programa que está siendo evaluado. La evaluación es vista como el proceso de determinación del mérito y valor de algo, con evaluaciones que se constituyen como el producto de tal proceso.

Los elementos organizadores incluyen valores sociales, necesidades de los consumidores, costos y criterios de valor en el particular ámbito de la evaluación. El propósito de este enfoque es juzgar los méritos y el valor relativos de los productos y servicios de programas alternativos y, así, ayudar a los contribuyentes, profesionales y potenciales beneficiarios a tomar decisiones prudentes.

Las preguntas de evaluación provienen de la sociedad, los programas y, especialmente, del marco evaluador de referencia. La pregunta general es: De los diversos programas alternativos, ¿cuáles son los mejores dado su costo diferencial; las necesidades del grupo consumidor; los valores de la sociedad; y, la evidencia de resultados tanto positivos como negativos?

La metodología incluye listas de verificación; análisis necesarios; evaluación libre de objetivos; diseños experimentales y cuasiexperimentales; análisis del *modus operandi*; aplicación de códigos éticos; y, análisis de costos.

Una de las principales ventajas es que es un riguroso e independiente análisis tendiente a proteger a los consumidores de programas, servicios y productos de mala calidad. En ese sentido, tiende también a guiar a los consumidores a apoyarse y usar tales contribuciones en la medida que satisfagan sus necesidades. Una desventaja es que puede ser tan independiente de los profesionales que puede no ayudarles a hacer un mejor trabajo en servicio de los consumidores. Este tipo de enfoque es altamente dependiente de evaluadores competentes, independientes e imparciales.

Enfoque 22: Enfoque de acreditación o certificación

Muchas instituciones educativas, hospitales y otras organizaciones de servicios han sido, periódicamente, objeto de un estudio de acreditación y, muchos profesionales, en un tiempo u otro, han tenido que encontrarse con demandas de certificación. Tales estudios de instituciones y personal son en realidad evaluaciones orientadas a la rendición de cuentas que tienen como elemento principal el mejoramiento. Entonces, programas institucionales y personal son estudiados para probar si cumplen con los requerimientos profesionales y de las áreas de servicios respectivas y, si son idóneos para servir en las funciones designadas en la sociedad.

Los elementos organizadores, usualmente, son las guías y criterios que algunas entidades de acreditación o certificación han adoptado. El propósito de la evaluación es determinar si las instituciones, programas institucionales y/o personal pueden ser aprobados para mejorar las funciones específicas. La fuente de preguntas de este tipo de estudios es la entidad acreditadora o certificadora; así, la pregunta básica es: ¿Están las instituciones, sus programas y su personal conforme a unos estándares mínimos de efectividad y, cómo puede ser mejorado su rendimiento? Los métodos típicos utilizados en este tipo de enfoques son los estudios o los informes especializados. Así, en el caso de las instituciones, los paneles de expertos son asignados para visitar la institución, verificar los propios reportes y reunir información adicional. La base de los estudios propios y las visitas por el panel de expertos son usualmente las guías y los criterios que han sido especificados por la agencia de acreditación.

La mayor ventaja de este tipo de estudios es que informa a las personas sobre la calidad de las organizaciones, sus programas y las cualificaciones del personal individual. Las mayores dificultades son que las guías de acreditación y certificación usualmente enfatizan en las aportaciones del programa y en los procesos, mas no en los resultados.

4. Enfoques orientados hacia la Agenda Social o de Defensa

Este tipo de enfoques están dirigidos a marcar una diferencia en la sociedad a través del programa de evaluación. Estos enfoques buscan asegurar que todos los segmentos de la sociedad tienen igual acceso a las oportunidades y servicios educacionales o sociales. La orientación de estos enfoques está dirigida a dar un mejor tratamiento a las desventajas sociales a través de los programas evaluados. Estos enfoques son muy recomendados ya que están fuertemente orientados a los principios democráticos de equidad, imparcialidad y empleo de procedimientos prácticos para involucrar a toda la gama de agentes.

Enfoque 23: Estudios centrados en el cliente (o evaluación receptiva)

Este enfoque parte de la idea muy extendida de que el evaluador debe trabajar con (y para) el apoyo de un diverso grupo de clientes, por ejemplo: profesores, administradores, implementadores, contribuyentes, legisladores y financiadores. Ellos son los clientes en el sentido que ellos apoyan, desarrollan, administran o directamente operan los programas bajo estudio y buscan o necesitan el consejo del evaluador. El enfoque encomienda a los evaluadores interactuar continuamente con, y responder a, las necesidades evaluativas de varios clientes.

Los elementos organizadores son las preocupaciones y los asuntos pendientes que tienen en el programa los diversos agentes críticos, tales como, su racionalidad, su contexto, las transacciones, los resultados, los criterios y los juicios. Este tipo de enfoque puede tener muchos propósitos, como por ejemplo: ayudar a la gente en un escenario local a ganar en perspectiva acerca de lo que el programa puede tolerar; entender las perspectivas desde las cuales varios grupos ven los problemas, las fortalezas y las debilidades del programa; y, aprender las vías por las cuales la gente involucrada valora el programa, así como las vías por

las que los expertos lo juzgan. Estos enfoques tienen como fundamento teórico: los evaluadores deben de promover la equidad y la imparcialidad; frustrar el uso indebido de poder; poner en evidencia la impertinencia; y, siempre, ayudar a la gente a ver las cosas desde distintas perspectiva. Las preguntas de evaluación surgen del estudio desplegado que se fundamenta en la continua interacción del evaluador con los agentes críticos y su análisis compartido del desarrollo de la información evaluativa.

La principal fortaleza de este tipo de enfoque es que involucra acción – investigación, en la cual la gente que financia, implementa y usa los programas es ayudada a dirigir sus propias evaluaciones y a utilizar los hallazgos para mejorar su entendimiento, decisiones y acciones. Las evaluaciones estudian a fondo los principales intereses de los agentes críticos e investigan ampliamente la información relevante. La mayor debilidad de este tipo de enfoque es su vulnerabilidad con respecto a la credibilidad externa pues, la gente en su propio escenario tiene un control considerable sobre la evaluación de su trabajo. De la misma manera, el trabajo tan cerrado de los evaluadores con los agentes críticos puede hacerles perder sus perspectivas independientes.

Enfoque 24: Evaluación constructivista

Este tipo de enfoque es fuertemente teórico, orientado al servicio y de carácter paradigmático. El constructivismo rechaza la existencia de alguna realidad última y emplea una epistemología subjetivista. Éste ve al conocimiento obtenido como una construcción humana, desequilibrada y, constantemente, problemático y cambiante. El enfoque pone a los evaluadores y a los agentes críticos del programa en el centro del proceso de indagación, empleando a todos ellos como “instrumentos humanos” de evaluación.

Este enfoque se opone radicalmente al positivismo como fundamento para evaluar con su ontología realista, epistemología objetivista y método experimental. Se opone directamente a la noción de evaluación libre de valores y conlleva esfuerzos para suprimir prejuicios humanos. Rechaza el positivismo determinista y la estructura reduccionista y su creencia en la posibilidad de dar una explicación completa de los programas estudiados.

Los elementos organizadores de este tipo de estudios son, básicamente, los límites teóricos puestos sobre el estudio, incluyendo los requerimientos de indagaciones realizadas. El principal propósito de este enfoque es determinar y marcar el sentido de la variedad de construcciones que existen o surgen entre los agentes críticos. Las preguntas de evaluación no pueden ser determinadas independientemente de las interacciones de los participantes, tanto evaluador y agentes críticos juntos identifican las preguntas a ser señaladas. Las preguntas surgen en el proceso de formulación y discusión del estudio racional.

La metodología constructivista es primero divergente y luego convergente. A través del uso de interpretaciones, el evaluador recolecta y describe las construcciones individuales alternativas sobre la pregunta de evaluación o un tema determinado, asegurando que cada descripción se encuentre con la correspondiente aprobación. Los canales de comunicación están abiertos a lo largo de las indagaciones y los que deben responder están motivados y posibilitados a dar sus aportaciones, previo conocimiento de los diversos aspectos de la evaluación. El evaluador mueve a un proceso dialéctico dirigido a alcanzar el mayor consenso posible entre las diferentes construcciones.

Este tipo de enfoque tiene numerosas ventajas. Así, es ejemplar en revelar la totalidad del proceso de evaluación y sus hallazgos; el enfoque es coherente con el principio de cambio efectivo en el que es más probable que la gente valore y utilice algo si ellos son consultados e involucrados en su desarrollo; también, busca involucrar la amplia gama de agentes críticos que pueden verse afectados o ayudados por la evaluación; etc.

No obstante, el enfoque es limitado en cuanto a su aplicabilidad y tiene algunas desventajas, pues por ejemplo, debido a la necesidad de dar amplitud a la participación y a la progresiva interacción, es usual que se dificulte producir informes oportunos. Además, si el enfoque funciona, requerirá la atención y la participación responsables de una amplia gama de agentes críticos.

Enfoque 25: Evaluación democrática deliberativa

El enfoque funciona en un explícito marco democrático y encarga a los evaluadores defender los principios democráticos en las conclusiones. Este

enfoque imagina un programa de evaluación fundamentado en principios, que influye en las instituciones sociales y que contribuye a la democratización a través de la distribución de objetivos fiables y válidos.

Los elementos organizadores son vistos en tres dimensiones principales: participación democrática; diálogo para examinar y dar autenticidad a las aportaciones de los agentes críticos; y, deliberación para llegar a un análisis justificable del mérito y valor de un programa. En la dimensión democrática, el enfoque proactivamente identifica y organiza una equitativa participación de todos los agentes críticos a lo largo de la evaluación. En la dimensión dialógica el evaluador capta la atención de los agentes críticos y de otras audiencias para asistir en la compilación de los hallazgos preliminares, luego, los colaboradores discuten y debaten seriamente los hallazgos preliminares para asegurar que los puntos de vista de los que no hayan participado sean tergiversados. Y, por último, en la etapa deliberativa, el evaluador considera y discute honestamente con los demás las aportaciones obtenidas pero luego, interpreta lo que considera un amplio análisis defendible del mérito y valor del programa.

El propósito del enfoque es emplear la participación democrática en el proceso de llegar a un análisis defendible del programa. El evaluador determina las preguntas de evaluación a ser aplicadas pero, lo hace a través del diálogo y la deliberación con los agentes críticos captados. La metodología empleada incluye discusiones con agentes críticos, encuestas y debates; la inclusión, el diálogo y la deliberación son consideradas relevantes en todas las etapas de la evaluación. Las preguntas usuales en este tipo de evaluación son: ¿Qué intereses están representados?, ¿Están los principales agentes críticos representados?, ¿Está alguno excluido?, ¿Hay serios desequilibrios en el poder?, ¿Cuán auténtica es su participación?, ¿Cómo están involucradas sus interacciones?, ¿Hay deliberación reflexiva?, ¿Cuán tenida en cuenta y extendida es la deliberación?

El enfoque tiene muchas ventajas: es un intento directo de hacer evaluaciones justas; es un esfuerzo para la participación democrática de los agentes críticos en todas las etapas de la evaluación; busca incorporar los puntos de vista de todos los partidos interesados, incluyendo a las personas involucradas en el programa como a las ajenas; emplea el diálogo para examinar y autenticar las aportaciones de los agentes críticos; etc. Las principales desventajas se centran en que este enfoque, muchas veces es irrealista y puede no ser ampliamente aplicado.

5. Enfoques eclécticos de evaluación

Estos enfoques se caracterizan porque adoptan planteamientos de las diversas escuelas existentes, sin ceñirse a alguna específicamente. Aquí, los enfoques son diseñados en función de las necesidades y preferencias de un amplio espectro de clientes de evaluación y de funciones de evaluación, con el expreso objetivo de buscar el mérito y el valor de un programa, sin restringirse a un enfoque específico. Los evaluadores que utilizan estos enfoques emplean cualquier fundamento teórico, marco conceptual o procedimiento, pero siempre tienden a alcanzar los objetivos previstos y de satisfacer las necesidades de los clientes de la evaluación. Tales evaluadores utilizarán selectivamente elementos de los diversos enfoques.

Enfoque 26: Evaluación enfocada a la utilización

Este tipo de enfoque está explícitamente orientado a asegurar que la evaluación del programa marque un impacto. Este enfoque implica un proceso para hacer elecciones acerca de un estudio de evaluación en colaboración con un grupo objetivo de usuarios prioritarios, seleccionados de un amplio conjunto de agentes críticos, en orden a centrar la atención en sus usos intencionados de evaluación. Todos los aspectos de este tipo de enfoque son elegidos y aplicados para ayudar a los usuarios objetivos a obtener y aplicar los hallazgos de evaluación propios.

Los elementos organizadores son, en abstracto, los posibles usuarios y los usos a ser atendidos. Partiendo de esta concepción inicial, el evaluador tiende a identificar en términos concretos los actuales usuarios a ser atendidos. A través del cuidado y a través del análisis de los agentes críticos, el evaluador identifica las múltiples y variadas perspectivas e intereses que deben ser representados en el estudio. El uso principal de los hallazgos de este enfoque son el análisis del mérito y valor del programa, su mejoramiento y la generación de conocimiento.

El evaluador empleará creativamente cualquier método que sea relevante: cuantitativo y cualitativo; formativo y sumativo; o, naturalista y experimental. Hasta donde sea posible, el evaluador pone al grupo de clientes a dirigir la determinación de los métodos de evaluación para asegurar centrarse en las preguntas más

importantes; recolectar la información correcta; aplicar los valores relevantes; responder a las preguntas clave; informar en el tiempo y forma previstos para maximizar su uso; etc. La base para interpretar los hallazgos de evaluación son los valores de los usuarios y que el evaluador captará tales valores para asegurar que la información e interpretación evaluativas sirven a los propósitos de los usuarios. En general, el método utilizado es llamado “activo – reactivo – adaptativo y, circunstancialmente, receptivo”, enfatizando que la metodología evoluciona en respuesta a las continuas deliberaciones entre el evaluador y el grupo de clientes, considerando la dinámica del contexto.

El enfoque tiene, virtualmente, aplicabilidad universal. Es circunstancial y puede ser adaptado para que sirva en cualquier trabajo de evaluación de programas. Está orientado a maximizar los impactos de la evaluación. Y, concuerda bien con un principio clave de cambio: es más probable que los individuos entiendan, valoren y usen los hallazgos de una evaluación si ellos están significativamente involucrados en la organización.

La principal limitación de este enfoque es el cambio o renovación de los usuarios involucrados. El cambio de usuarios puede requerir que la evaluación del programa sea renegociada, lo cual puede ser necesario para sostener o renovar las perspectivas para la evaluación de impacto pero, esto también puede desbaratar o retrasar mucho el proceso. Además, el enfoque parece ser vulnerable a la corrupción de grupos de usuarios ya que, ellos han tenido mucho control sobre qué hay que ver en las preguntas planteadas, los métodos empleados y la información obtenida. Los agentes críticos con conflictos de intereses pueden influenciar inapropiadamente en la evaluación.

Además, la implementación efectiva de este enfoque requiere evaluadores altamente competentes y seguros de sí mismos, que puedan enfocar cualquier situación flexiblemente sin poner en peligro los criterios básicos de profesionalidad. Asimismo, son esenciales grandes habilidades de negociación y experiencia en la amplia gama de métodos cualitativos y cuantitativos, habilidades políticas y de comunicación, y un amplio conocimiento de todas las normas aplicables a la evaluación.

Como podemos apreciar, las tres últimas categorías de enfoques descritas son considerados como evaluaciones propiamente dichas. Los demás se quedan en el

ámbito de la investigación, lo cual, a mi entender, no quiere decir que no puedan utilizarse como herramientas de apoyo a la evaluación – salvo el caso de las pseudoevaluaciones que por su propia naturaleza se conciben como subterfugios para simular determinadas situaciones –, sino antes bien, nos pueden servir como elementos de juicio para valorar el programa y/o política. Fijémonos que para Stufflebeam y Shinkfield, lo central en toda evaluación es sopesar el mérito o valor del programa y/o política, no tanto centrarse en la metodología, si acaso para que ésta me sirva como medio para valorar mejor.

Por tanto, evaluación y mérito o valor son conceptos ligados entre sí como el origen al fin pero, para llegar a ese fin existen gama de medios que serán utilizados, en función de lo que se quiera averiguar o de la motivación, formación e intereses del equipo evaluador. Asimismo, mérito o valor no son conceptos con un contenido objetivo sino más bien, son conceptos subjetivos cuya percepción variará según la circunstancia concreta en la que se ha desarrollado el programa y/o política: contexto político, formación de los ejecutores y de los evaluadores, cultura local, idiosincrasia, etc. Es por ello que, si la evaluación, en verdad quiere ser útil, debe tener en cuenta los factores determinantes que han influido en el desarrollo del programa y/o política. Con esto también se quiere establecer que no existen evaluaciones estándar es decir, evaluaciones que sirven para varios casos, sino que cada caso es particular, concreto y con propia entidad. Lo que sí existen son herramientas de evaluación que pueden ser aplicadas en diversos métodos o enfoques de evaluación.

Asimismo, cabe precisar, desde mi punto de vista, que la clasificación de Stufflebeam y Shinkfield está hecha en función del propósito de la evaluación es decir, de “qué es lo que se quiere con la evaluación”. Básicamente esta pretensión denota un marcado carácter subjetivo de la evaluación es decir, que hay una intencionalidad específica que inspira cada uno de los enfoques. Por ello, es de importancia fundamental que al plantearse una evaluación, el evaluador junto con los demás intervinientes tenga claro que es lo que quieren evaluar y cómo quieren evaluarlo. Digo, “evaluador junto con los demás intervinientes” pues, si la intención es eminentemente subjetiva y se quiere salvar la objetividad de la evaluación, va a ser necesario que el conjunto de los intervinientes participen en la determinación del objeto a evaluar, podríamos decir que su participación es una manera de neutralizar la subjetividad y la posible parcialidad de la intención.

Por tanto, desde la perspectiva de Stufflebeam y Shinkfield los modos de evaluar son una función de lo pretendido en la evaluación es decir, de lo que se busca en la evaluación y con la evaluación; así, dado que el núcleo de los enfoques es subjetivo, es posible que esto varíe en razón de los intereses que se planteen los interesados y, principalmente, los evaluadores o aquellos quienes encargan la evaluación. En tal sentido, la intencionalidad de la evaluación va a ser clave para la determinación de su enfoque, es por ello que el conocimiento, por ejemplo, de la intencionalidad nos puede llevar a vislumbrar el enfoque de evaluación que se adoptará; y, también, el conocimiento del enfoque, más que a vislumbrar, nos puede llevar a conocer realmente la intencionalidad de la evaluación es decir, para qué se evalúa.

El planteamiento de Vedung (1996, 55 y ss.), desde mi punto de vista, muestra aspectos más objetivos que el de Stufflebeam y Shinkfield así, establece que en razón del elemento organizador de la evaluación debe determinarse el enfoque a seguir, es decir, en función de él debe determinarse el punto de partida. Para ello, presenta una “taxonomía” de los modelos de evaluación según el elemento organizador.

1. Modelos de efectividad

- 1.1. Evaluación de la consecución por objetivos, este modelo consta de dos partes: primero, la propia medición de consecución de objetivos, la cual, a su vez, genera dos actividades distintas: la clarificación de los objetivos del programa o función del objetivo y la medición de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos del programa o función de consecución del objetivo; y, segundo, averiguar hasta qué punto el programa ha contribuido a la consecución de objetivos o función causal.
- 1.2. Evaluación de los efectos colaterales, para entender este tipo de evaluación, hay que saber qué se entiende por efecto colateral. Este concepto presupone un conocimiento de cuál debe ser el principal efecto involuntario pretendido. Es por ello, que los efectos colaterales deben definirse en relación con los principales efectos involuntarios, así puede definirse un efecto colateral como un impacto al margen del objetivo propio del programa. Por tanto, el modelo se fundamenta en objetivos, en el sentido de que los objetivos del programa se mantienen como elemento

organizador central pero también, se toman en cuenta los rasgos ajenos al área de objetivos preordenados por los objetivos del programa.

1.3. Evaluación libre de objetivos, según este modelo desarrollado por Scriven (1991, 180), el elemento organizador de las evaluaciones deberían de ser los resultados tanto planificados, como no planificados. La labor del evaluador debe concentrarse en descubrir cuáles son los impactos producidos por el programa. Este modelo, dice Scriven, tiene fundamentalmente las siguientes ventajas:

- Perturba menos las operaciones del programa que el modelo de efectos colaterales;
- Resulta plenamente adaptable a los cambios de objetivos a mitad de camino;
- Se presta a menos parcialidades sociales, perceptivas y cognoscitivas debido a su menor interacción con la dirección del programa;
- Es un modelo reversible, es decir, uno puede comenzar una evaluación libre de objetivos y pasarse a una evaluación de efectos colaterales tras una investigación preliminar, recogiendo de ese modo las ventajas o beneficios precedentes (mientras si uno empieza con una evaluación de objetivos, no podrá dar marcha atrás).

1.4. Evaluación orientada al cliente, este tipo de evaluación toma los objetivos, expectativas, preocupaciones y necesidades de los destinatarios del programa o de la política. Esta evaluación tiene un doble fundamento: en primer lugar, las ideas políticas basadas en la superioridad del mercado sobre la disposición del Estado; y, en segundo lugar, en segundo lugar, se presentan con frecuencia razones de carácter democrático – participativo, este rasgo sugiere que los clientes pueden expresar sus quejas y deseos a los suministradores de servicios y, hasta cierto punto, influir y asumir responsabilidades en relación con el contenido de los servicios. Este modelo de evaluación acepta como variedad el pluralismo de valores.

1.5. Evaluación con enfoque hacia el participante, este tipo de modelo se orienta hacia las preocupaciones y cuestiones relacionadas con las personas que tienen un interés o se ven afectadas por el programa o política. El modelo delinea los grupos más destacados implicados o que tienen algún interés; luego, identifica a los directivos de alto nivel, directivos

de nivel medio y bajo y, a los operadores de primera línea, que son los que realmente consiguen el *output* del programa.

2. Modelos económicos

2.1. Modelo de productividad, para entender este modelo hay que saber primero qué es productividad. Ésta sencillamente se define como la relación existente entre el *output* de productos y servicios y el *input* de recursos. Entonces, para estos casos los evaluadores necesitan normas de rendimiento basadas en criterios de productividad para poder decir qué significa una productividad alta o baja. Para ello, se utilizan varios baremos: la comparación con el rendimiento anterior y con instituciones similares del mismo país, con instituciones similares de otros países, con los objetivos de organismos políticos y con los objetivos de los clientes o de los participantes.

2.2. Modelo de eficiencia, al igual que en el modelo anterior hay que establecer los términos de la eficiencia. Ésta puede medirse de dos maneras distintas: como coste-beneficio o como coste-efectividad. En los análisis de coste-beneficio, tanto los *inputs* como los resultados del programa se miden en términos monetarios; en los análisis coste-efectividad, los *inputs* se calculan en términos monetarios y los resultados en términos de impacto real. En esencia, lo que se busca en un análisis de eficiencia son los efectos producidos por el programa, y ninguna otra cosa. Por esta razón, la valoración de la eficiencia (coste-efectividad y coste-beneficio) utiliza la misma medida como análisis de efectividad. La diferencia más importante radica en que la eficiencia toma en cuenta los costes, lo que no ocurre en el análisis de efectividad.

3. Modelo profesional

- Revisión por los propios compañeros o evaluación colegiada, este tipo de modelo implica que entre los miembros de la profesión se elige un conjunto de “jueces” para evaluar los rendimientos de otros miembros con respecto a los criterios de mérito y normas de rendimiento de la propia profesión. Este modelo está pensado como un procedimiento de criba para la selección de aportaciones a las publicaciones científicas y académicas; asimismo, sirve para

realizar una valoración retrospectiva de la aplicación, los “outputs” y los resultados de determinadas políticas públicas.

Como dijimos en un comienzo, la “taxonomía” mostrada por Vedung nos muestra aspectos de índole más objetiva que los mostrados por Stufflebeam y Shinkfield es decir, mientras este autor hace descansar el enfoque evaluativo en aspectos subjetivos, aquél lo hace en aspectos objetivos es decir, en aspectos relativos a elementos que articulan fines esperados. Quizás esta clasificación, al ser más objetiva, sirve más para evaluaciones planteadas racionalmente, en las que se espera un resultado concreto, como consecuencia de la aplicación de unas actividades determinadas, básicamente, fundamentadas en relaciones causa – efecto.

A mi entender, los diversos enfoques de evaluación analizados pretenden, cada uno a su modo, dos cosas fundamentales: comprender una determinada Política y/o Programa; y, disponer de información para comprender. Aquí habría que precisar que, para la comprensión es necesaria cierta racionalidad y, a su vez para ello, son necesarios medios e instrumentos adecuados que me den información necesaria y suficiente para comprender. Una vez elegidos los instrumentos, se debe buscar tal información, ésta información no me la dan los instrumentos, sino otras fuentes: archivos, estadísticas, registros, entrevistas, personas, etc. así, debo de aplicar los instrumentos a las diversas fuentes, en ese sentido, los instrumentos me deben servir para hacer inteligible la información proporcionada por las fuentes. Entonces, comprensión e información, son dos aspectos necesarios e indispensables en toda evaluación. En tal sentido, tales aspectos, respectivamente, orientan los diversos enfoques hacia la aplicación de elementos propios de la evaluación por objetivos o de la evaluación pluralista o participativa.

Asimismo, podemos decir que analizando los enfoques de evaluación se observa que en su conjunto son dos las coordenadas que generan su distinción, aunque, lógicamente, con sus propias variantes, tales coordenadas serían: el logro de objetivos y los intereses de los destinatarios. Esto en razón de, por qué se va a medir el éxito de un programa, si no es por sus resultados o por si éste ha llegado al público que tenía previsto que, en cierto sentido, ello también forma parte de los resultados. Digamos, también, que ambas coordenadas orientan los diversos enfoques hacia la aplicación de elementos propios de la evaluación por objetivos o de la evaluación pluralista. Tales coordenadas integran la aplicación de elementos de dos enfoques de evaluación, me

refiero a enfoques orientados a la evaluación de consecución de objetivos; y, a los enfoques de evaluación pluralistas o participativos, que trataremos con cierto detalle en los siguientes apartados.

IX.2.1. Enfoques de evaluación de consecución objetivos

IX.2.1.1. Algunos antecedentes

Aunque “evaluación de consecución de objetivos” es una expresión bastante extendida en los textos sobre el tema, con frecuencia se utiliza también el término “evaluación de logro de objetivos”. Otros denominadores incluyen “el modelo racional”, “el enfoque orientado a los objetivos” y “el enfoque de objetivos de comportamiento”. Lo cierto es que estos enfoques tienen una fuerte inspiración en el modelo experimentalista de Tyler que es quien introduce los objetivos como un medio de referencia que van a permitir concretar y delimitar los cambios que se quieran analizar o evaluar (Monnier 1995, 21 – 26).

Antes que Tyler, Alfred BINET en razón de un encargo gubernamental, desarrolla un método que permite establecer juicios considerados neutros y objetivos asociados formalmente con el procedimiento de investigación científico. Con esto, introduce en el seno de la burocracia el denominado paradigma experimentalista. Este paradigma planteaba la confianza en el carácter objetivo de las observaciones experimentales y en la neutralidad axiológica de los instrumentos utilizados, así como el recurso a la medición como condición *sine qua non* del modelo científico.

Esto planteamientos llevados al plano de la evaluación, fundamentan la convicción de que los factores humanos y sociales son mensurables neutra y objetivamente. Dentro de esa perspectiva, los fenómenos sociales se pueden aprehender por la observación de las diferencias interindividuales. Y, también, para efectuar las mediciones, es posible recurrir a indicadores tipificados que se apoyan en normas establecidas *a priori* y que tienen valor universal.

A partir de ese momento, la evaluación se concibe como un proceso que se inserta en el tiempo y que requiere que se tomen en cuenta los fenómenos en condiciones de cambio previsto. La medida mantiene un papel importante, pero se la define en función de los objetivos de la política evaluada –concepto introducido por Tayler, tal como se

dijo en un comienzo- y serán estos los que guiarán la elección de las variables dependientes y los criterios utilizados. Asimismo, con los objetivos deberán contrastarse los resultados obtenidos a partir de la medición de los cambios que se han operado en las conductas estudiadas antes y después de la aplicación de una política.

IX.2.1.2. Los enfoques (Ballart 1992, 95 – 125)

Estos enfoques de evaluación buscan, fundamentalmente, por un lado, determinar cuáles son los efectos que se han producido como consecuencia de la implantación de un programa o política; y, por otro lado, hasta qué punto tales efectos han servido para la realización de los objetivos planteados y/o previstos por el programa o política. Asimismo, y yendo ya a aspectos más concretos, estos enfoques incluyen la medición del rendimiento del programa o política – gastos de recursos, actividades del programa y resultados de los mismos – y probar cuál es el nexo causal de estos tres elementos (Wholey 1994, 15). En ese sentido, para hacer operativos estos enfoques, es necesario:

- 1) Enumerar los fines generales del programa y sus objetivos más específicos;
- 2) Descubrir indicadores de estos objetivos, susceptibles de medición, como consecuencia de ello se debe:
 - Recoger los datos sobre los indicadores para aquéllos que participan en el programa y para un grupo de control equivalente que no haya participado;
 - Analizar los datos sobre los participantes y sobre los controles, en función de los fines y objetivos iniciales del programa.

Esto hay que explicarlo, para ello, dividiremos el desarrollo de este apartado en función de tres fases generales de toda política pública o programa: diseño, implementación y resultados o impacto.

IX.2.1.2.1. Evaluación del diseño

La evaluación del diseño abarca la determinación de los fines y objetivos así como, la de los indicadores.

IX.2.1.2.1.1. Los fines y objetivos

El evaluador ante una política concreta o un programa, debe hacer dos cosas:

1. Ayudar a los actores a alcanzar un nivel razonable de consenso en torno a los objetivos del programa.
2. Garantizar que tales objetivos sean lo más específicos posible para que pueda medir y, en consecuencia, evaluar.

En primer lugar, el evaluador se enfrenta de plano con objetivos generales, abstractos y, muchas veces, confusos y retóricos. Todo ello debido a que, generalmente, el proceso de decisiones políticas se apoya en acuerdos sobre aspectos bastante generales. Al respecto, se plantean unas estrategias para que el evaluador pueda llegar a concretar los objetivos frente a los cuales se encuentra:

- Describir las cuestiones más relevantes y dejar que los principales actores del programa lleguen a un acuerdo.
- Recoger información escrita, entrevistar en profundidad a los responsables del programa, observar directamente cómo se desarrolla, y dejar que sea el evaluador mismo el que formule los objetivos.
- Promover la colaboración entre evaluador y actores más relevantes del programa con el objeto de formular objetivos que éstos hagan suyos, para posteriormente limitarlos a aquéllos que según el evaluador aparezcan como más realistas.
- Evitar la identificación de objetivos y por tanto abandonar la idea de una evaluación en el sentido más clásico.

Las estrategias antes descritas concentran la responsabilidad de determinar los objetivos en el evaluador. Los ejecutores de la política o programa van a limitarse a proporcionarle la información necesaria para que aquél pueda formular unos objetivos lo más concretos posible. La participación de los ejecutores está en función de la del evaluador es decir, en tanto que éste se la requiera con la finalidad de recabar información y de solicitarle su parecer para llegar a un acuerdo acerca de los objetivos, digamos que, la actuación de los ejecutores está supeditada a la solicitud expresa del evaluador.

En cuanto a la última de las estrategias antes descrita, podríamos decir que es una excepción a las tres anteriores. Desde mi punto de vista, está prevista para el caso de políticas o programas cuyos objetivos sean difíciles de determinar vía consenso entre evaluador y ejecutores entonces, se plantea dejar abierta la evaluación y evitar formular objetivos poco claros y sin sentido. Al respecto, tanto el evaluador como los ejecutores o participantes del programa deberán estar en permanente interacción para poder determinar el objeto de la evaluación pues sino, no tendría ningún sentido evaluar ya que no existe nada a lo que deba dirigirse la evaluación.

En segundo lugar, una vez que el evaluador ha identificado los objetivos debe ordenarlos. La ordenación de los objetivos debe hacerse conforme con la evaluación de los resultados. En ese sentido, van a distinguirse entre objetivos inmediatos y objetivos finales, siendo los primeros equivalentes a las denominadas variables – *input* y a las variables operacionales. Al respecto, hay que precisar que las variables – *input* se refieren a los recursos materiales y humanos disponibles y, las operacionales, se refieren a la función específica asignada a cada participante de la política o programa. Cabe precisar que, entre ambos tipos de objetivos pueden reconocerse objetivos intermedios o, llamados también, variables puente, que vienen a asociar *inputs* y actividades con los resultados finales.

La ordenación de objetivos presupone la multiplicidad de los mismos, ello genera un problema de jerarquización a la hora de evaluar. Para afrontar ese problema, sería necesario llegar a un consenso con los ejecutores de la política o programa para determinar cuáles son los más importantes.

En tercer lugar, una vez especificados, ordenados y jerarquizados los objetivos, hay que prever una situación concreta, me refiero a las consecuencias y efectos no anticipados de la política o programa. Para prever tal situación, se plantean las siguientes estrategias:

- a. Examinar los objetivos de las organizaciones que constituyen el entorno inmediato del programa, ya sea recogiendo información escrita o estableciendo contactos informales con sus miembros.
- b. Establecer contacto con los participantes en el programa y con aquellos grupos directa o indirectamente afectados por éste, incluyendo a los más críticos, en la medida que puedan aportar datos sobre posibles resultados negativos.

- c. Solicitar el juicio de personas con experiencia en programas similares o de expertos a través de la utilización de técnicas de grupo.

Las estrategias podrían resumirse en que se trata de establecer contacto con agentes externos al programa para recabar información respecto del mismo. Sin embargo, considero que este planteamiento no es determinante para evitar consecuencias y efectos no anticipados, pues, dependiendo del programa del que se trate habrá más o menos agentes externos respecto de los cuales solicitar información y, aún así, es prácticamente imposible que se agoten todas las fuentes de información necesarias para poder prever eventualidades.

IX.2.1.2.1.2. Los indicadores: variables y fuentes de datos

Cuando hablamos de indicadores nos referimos a dos cosas: las variables y las fuentes de datos. En cuanto a las variables podemos decir que son instrumentos que nos sirven para medir el grado en que se alcanzaron los objetivos. Las fuentes de datos vienen a ser todas aquellas informaciones disponibles necesarias para una adecuada evaluación, tanto información objetiva como la derivada de la capacidad del evaluador para crear datos cuándo estos no existan. Las variables dependen de las fuentes de datos y pueden ser las siguientes: entrevistas, cuestionarios, test (de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, preferencias), archivos, documentos producidos a raíz del programa, estadísticas oficiales, observaciones, evaluaciones de expertos, etc.

La selección de indicadores y fuentes de datos puede hacerse conforme a unos criterios que a continuación señalamos:

- Validez aparente: en qué medida la variable seleccionada tiene relación con el objetivo de la política.
- Fiabilidad: en qué medida los datos obtenidos no dependen del instrumento utilizado para su recolección.
- Globalidad: en qué medida el conjunto de las variables seleccionadas abarca la totalidad de los objetivos relevantes.
- Control: en qué medida la variable seleccionada depende realmente de la intervención de la administración o depende en cambio de factores que ésta no controla o que sólo controla parcialmente.

- Coste: en qué medida los costes necesarios para recoger la información son razonables.

En resumen, los indicadores son, en evaluación de políticas públicas, las herramientas de medición. La aplicación de indicadores nos va a permitir una verificación tangible del logro o no de los objetivos previstos, lo cual es determinante para establecer el éxito o el fracaso del programa tanto en términos de eficacia, como de eficiencia, de ser el caso.

IX.2.1.2.2. Evaluación de la implementación

La evaluación de la implementación abarca el análisis de los *inputs* u objetivos, las actividades, la organización ejecutora y el grupo objetivo o destinatario de la política pública o programa.

- El análisis de los *inputs* abarca los objetivos de la política o programa; la duración; la ubicación de su aplicación; los recursos humanos y logísticos empleados; la metodología seguida; y, el grupo destinatario al cual se dirige.
- La descripción de las actividades del programa se refiere a las operaciones que son necesarias para llevar a la práctica el programa.
- Es de fundamental importancia recoger información sobre la organización que desarrolla el programa (su estructura, dirección política, filosofía, recursos) pues, es conveniente conocer al ejecutor para ganar en comprensión de planteamientos, enfoques, objetivos y actividades.
- En cuanto a los destinatarios de la política o programa, cabe decir que estamos ante una parte importante de la evaluación de la implementación pues, con ésta, se trata, fundamentalmente, de verificar hasta qué punto el programa ha alcanzado la población o área a los que se dirige y, como consecuencia de ello, determinar si la organización de la política y su contenido responden a su diseño inicial.

A mi modo de ver, la evaluación de esta fase del proceso de políticas y/o programas públicos es de capital importancia dentro de todo el proceso evaluativo, por lo que el evaluador deberá prestarle una particular atención. A esta fase, suele denominársele la “caja negra” del proceso de políticas públicas (Palumbo y Calista 1990, 3 – 6) así, nos encontramos ante el complejo entramado de objetivos, actividades y agentes de una Política Pública, en función de los cuales se determinará el éxito o el fracaso de la

misma. En tal sentido, el evaluar la implementación implicaría abrir esa “caja negra”, ese entramado complejo, para verificar la idoneidad o no de la política.

IX.2.1.2.3. Evaluación de impacto

La evaluación del Impacto implica, de alguna manera, medir los resultados de la política o programa. La evaluación debe centrarse en dos cuestiones esenciales:

1. Si los efectos de la política o programa se deben realmente a ella y no a otros factores, esto se refiere a lo que se denomina: validez interna.
2. Si los resultados pueden ser generalizados a otras situaciones, esto se refiere a lo que se denomina: validez externa.

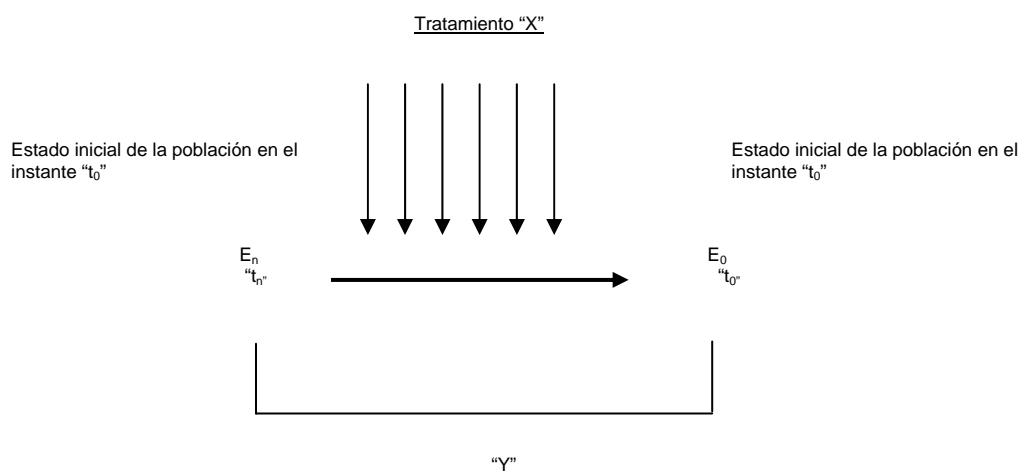
La validez, en general, se refiere a determinar si existe una relación de causalidad entre la aplicación de una política determinada y los cambios verificados en función de la variable prevista para ello. En estos términos, la validez interna dependerá de la identificación y del control de todas las variables externas que puedan influir en la relación causal; y, la validez externa dependerá de la aplicabilidad de los cambios verificados a otras situaciones.

Para evaluar el impacto existen varios mecanismos o diseños de evaluación que pueden agruparse en tres grupos: experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales, desarrollados en gran parte por Campbell y Stanley (1995). Estos autores, al desarrollar estos planteamientos, no están restringiéndose a la experimentación única y definitiva, sino que apuestan por la experimentación continua y múltiple. En ese sentido, afirman que las pruebas que se realicen en un momento determinado, exigirán repetición y validación en otro momento y en otras condiciones. Fijan el fundamento de esta afirmación desde una concepción evolutiva del conocimiento científico, por la cual éste y su aplicación práctica resultan de la acumulación de experimentaciones seleccionadas y remanentes del conjunto de observaciones recogidas por la experiencia (Campbell y Stanley 1995, 14). Al respecto, para explicar la clasificación apuntada, seguiremos la sistematización realizada por Ballart (1992, 118 – 125), ya que nos muestran con claridad y coherencia los planteamientos de tales autores.

a) Diseños experimentales (Campbell y Stanley 1995, 31 – 69), los diseños experimentales se fundamentan en cinco principios básicos: relaciones causales, comparación de medidas, asignación aleatoria, representatividad y posibilidad de replicar el experimento.

1. Relación de causalidad, se trata de crear un dispositivo que permita medir los efectos sociales de una política o programa específicos, Monnier (1995, 44 – 52) le llama “tratamiento” y lo representa con el siguiente gráfico:

**Tabla I.3.:
MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE UNA POLÍTICA Y/O PROGRAMA**



Fuente: Monnier (1995, 44)

Dentro de este esquema, la política o el programa sólo tendrá sentido si incluye una acción “X” en virtud de la cual se puede plantear la hipótesis que producirá el cambio “Y”. Para asegurarse ese resultado, es necesario no introducir cualquier cambio en la acción. Sin embargo, hay que tener en cuenta que dicha acción, y más si se trata de cuestiones sociales, está sometida a influencias externas que habría que controlar si es que realmente se quiere obtener el efecto querido. En ese sentido, para neutralizar tales influencias será necesaria una comparación entre medidas.

2. Comparación entre medidas y asignación aleatoria, esto implica la creación de dos grupos de sujetos: grupos experimentales y grupos de control. Es decir, de

la población objeto de la política o programa, se seleccionan individuos y se asignan de forma aleatoria al grupo que obtiene el programa –grupo experimental- y a un grupo de control que no recibe el mismo tratamiento. Una vez establecidos ambos grupos se toman medidas de las variables más relevantes, antes de empezar el programa y una vez que se considera terminado entonces, el programa será exitoso si el grupo experimental obtiene mejores resultados que el de control. La muestra aleatoria asegura que todos los individuos de una misma población tengan la misma oportunidad de ser seleccionados y por tanto que los resultados puedan ser generalizados a toda la población.

3. Representatividad de la experimentación, toda forma de selección de personas impuesta por el dispositivo experimental es susceptible de establecer un sesgo en virtud del cual, se resentiría la posibilidad de replicar la política o programa. Por ello, conviene precisar de antemano los límites de la representatividad de la investigación y establecer, para ello, un dispositivo de control adicional.
 4. Posibilidad de replicar el experimento, este principio es consecuencia de la constatación de que el hecho de efectuar mediciones o entrevistas a los participantes de la política o programa puede desencadenar determinados comportamientos. Al respecto, es de mencionar el denominado efecto *hawthorne* que consiste en el cambio de conducta que se produce cuándo se tiene conocimiento de estar siendo sometido a un control o a una evaluación, ante este efecto cabe utilizar un dispositivo para medir su intensidad. Este dispositivo permite evitar que la medida previa al tratamiento llame la atención al grupo de que se trate y lo incite a cambiar de actitud o de comportamiento como reacción ante los objetivos del experimento. Asimismo, presenta la ventaja de permitir que los investigadores se pronuncien sobre las posibilidades de generalizar el tratamiento, pues va a permitir que éstos controlen la información que llega a los grupos evaluados y evitar que cambien su comportamiento.
- b) Diseños cuasiexperimentales (Campbell y Stanley 1995, 70 – 122), este tipo de diseños no requieren la distribución aleatoria de personas de distintos grupos. Se clasifican en:

1. Series temporales con grupos de comparación, este tipo de diseño va a comparar, a lo largo del tiempo, los cambios producidos midiendo los resultados de la política o programa, para dos grupos: uno que recibe el programa y otro que no. La validez de este diseño depende de si el grupo de control adoptado, se parece, en todos los aspectos, al grupo que recibe el programa.
 2. Series temporales, este diseño se fundamenta en el análisis de las tendencias en las medidas de impacto, antes y después de una intervención, el diseño es el mismo que el anterior pero, sin un grupo de comparación. El control en este caso es el mismo grupo que recibe el programa, antes que éste se produzca.
 3. Grupos de comparación no equivalentes, este tipo de diseño confronta las diferencias entre los dos grupos, con respecto a la variable que mide los efectos sobre los que el programa se plantea tener un impacto, antes y después de su aplicación.
 4. Análisis de discontinuidad en la regresión, compara las regresiones de la variable que mide los efectos del programa, sobre la variable que determina la admisibilidad en el programa, para grupos tratados y no tratados.
 5. Post – test con grupos de Comparación, este diseño mide la variable de los efectos con posterioridad a la política o programa; y, analiza las diferencias entre las personas que recibieron el programa y un grupo de control.
 6. Pre – test sin grupos de comparación, se aplica cuando no es posible construir un grupo de comparación, pero en cambio se pueden tomar medidas de la variable que mide los efectos del programa para el grupo que recibe la intervención, antes y después de ello.
- c) Diseños no experimentales, este tipo de diseños se caracterizan porque utilizan procedimientos estadísticos para controlar el influjo de factores externos al programa evaluado, que podrían llevar a confusión sobre sus verdaderos efectos. El “no experimento” va a analizar los resultados para un único grupo de sujetos que pueden presentar variaciones debido a su participación en el programa o a otros factores, todo ello a través de métodos estadísticos.

Esta clasificación inspirada en Campbell y Stanley (1995) tiene un fundamento marcadamente racionalizador y simplificador del proceso evaluativo, muy en consonancia con los orígenes de la evaluación y adecuado con los elementos de enfoques orientados a la evaluación por objetivos. Racionalizador, porque se busca sistematizar los distintos elementos que componen las políticas y/o programas públicos, con la finalidad de medir cuantitativamente los resultados y efectos de las mismas. El evaluador medirá “matemáticamente” los objetivos y los resultados con la intención de dar (y darse él mismo) una visión exacta de la implementación de la política y/o programa.

Decimos también que el fundamento es simplificador, porque se va a compendiar o reducir el objeto de análisis para una mejor medición cuantitativa. Este fundamento está interrelacionado con el fundamento racionalizador pues, racionalizar implica también simplificar, para que la medición cuantitativa sea más efectiva. Es decir, se podrá medir mejor cuando sean menos las variables de las que se dispone, por eso conviene simplificarlas al máximo enfocándose hacia lo más importante en el objeto de análisis.

Estos dos aspectos fundamentales que subyacen en esta clasificación, efectivamente, ayudan considerablemente a medir resultados con cierta precisión, lo cual repercute, necesariamente, en la visualización de las políticas y/o programas públicos, a efectos de una evaluación. Es decir, nos pueden dar una visión “matemáticamente exacta” del desarrollo de una política. Sin embargo, entiendo, que esta visión de exactitud, producto de la racionalización y la simplificación es posible siempre que el objeto de evaluación sea sometible a un análisis de tipo cuantitativo. Es decir, a una política económica es posible aplicar un análisis cuantitativo pues, su objeto se puede medir en esos términos; no así una política social, que su objeto es más complejo y, el utilizar criterios cuantitativos, nos pueden dar sólo una visión parcial del mismo. No quiero decir que una política social no tenga aspectos cuantitativos que medir, sino que reducir toda una evaluación a ellos y calificarla como positiva o negativamente sólo por ellos, podría darnos una visión incompleta del desarrollo de tal política.

Estas consideraciones me llevan a establecer que la racionalización y la simplificación que inspiran los planteamientos de Campbell y Stanley (1995) en aras de una cuantificación de los resultados de una evaluación son bastante útiles pero, dependiendo de la política que se está evaluando, nos pueden ofrecer una visión completa o incompleta de la misma.

IX.2.1.3. Ventajas

Siguiendo a Vedung (1996, 62 – 65) se reconocen tres razones a favor de estos enfoques de evaluación y las denomina “razonamientos”, en concreto: razonamiento democrático, razonamiento de investigación y razonamiento de simplicidad.

En cuanto al razonamiento democrático, señala que se fundamenta en la idea de la primacía de la cadena parlamentaria de control y, en consecuencia, en una perspectiva democrática. En ese sentido, se presume que los dirigentes políticos deben respetar las normas emanadas del Estado por ello, una decisión que surge de este sistema tiene una relevancia tal, que es incomparable a las decisiones tomadas por otros organismos sociales. Es decir, está muy arraigado el sentido que los administradores públicos son instrumento de los representantes elegidos por el pueblo por lo que, deben acatarles independientemente de sus puntos de vista personales.

En cuanto al razonamiento de investigación, al respecto podemos decir que el evaluador, analizando los resultados del programa a partir de los objetivos del mismo, puede evitar el peligro de adoptar una postura imparcial y objetiva sobre los méritos y deméritos de los programas que va a evaluar.

En cuanto al razonamiento de simplicidad, podemos decir que el enfoque de consecución por objetivos es muy utilizado porque es sencillo. Es decir, sólo hay que medir unos resultados y unos impactos, por lo que resulta fácil comprender y aplicar.

IX.2.1.4. Desventajas

Estos enfoques pueden presentar tanto problemas de aplicación como de utilización (Ballart 1992, 147 – 149). En ese sentido, podemos decir lo siguiente:

1. Problemas de aplicación

- Puede resultar complicada la especificación de los objetivos pues, puede estar claro el problema a solucionar pero, no se sabe qué se puede hacer ni cómo se puede hacer.

- Puede tener éxito con programas bien definidos, que pueden ser analizados por partes y que son susceptibles de cuantificación; pero, la mayor parte de programas presentan complejidad en su planteamiento y, en consecuencia, presentar inconcreción en sus objetivos. La inconcreción de objetivos, se refiere a que pueden presentarse objetivos indeterminados – inexactos, ambiguos o vagos – o grandes listas de objetivos distintos, inconexos y de difícil análisis.
- La creación de los grupos de control puede crear una serie de problemas importantes. Este es el caso, por ejemplo, de cuándo el programa o política sirve a todas las personas elegibles e interesadas; o, cuándo las personas que pueden servir de control son difíciles de localizar o, simplemente, no quieren colaborar.

Asimismo, la distribución aleatoria de personas puede generar problemas de tipo ético por entenderse que, de forma arbitraria, se está privando a un grupo de personas de unos servicios que se perciben como beneficiosos.

- Que los evaluadores investiguen la consecución de objetivos premeditados de un programa les puede llevar a omitir los llamados “efectos indeseados”, casuales o colaterales.
- El modelo omite lo que se denominan “órdenes del día ocultos” es decir, los objetivos principales de la política o programa, generalmente, no revelan los motivos operativos reales sino, los que los decisores quieren que se conozca. En ese sentido, los objetivos declarados puede adquirir un carácter simbólico pero, sus motivaciones reales y ocultas se dirigen a otra cosa.

2. Problemas de utilización

Los problemas de utilización de las evaluaciones se deben fundamentalmente a lo siguiente:

- Los resultados no se presentan a tiempo.

- Los resultados no responden a las necesidades de los decisores de las políticas o programas.

En ese sentido, puede ocurrir que los resultados sean ambiguos ya que los efectos detectados son mínimos y no tienen mayor importancia en relación al logro de los objetivos generales y específicos planteados.

IX.2.2. Enfoques pluralistas o participativos

IX.2.2.1. Fundamento (Ballart 1992, 151 – 156)

La evaluación se desarrolla dentro de un contexto que coincide con el contexto en el que se desarrolla la política o programa, estamos hablando de un contexto político. El conocimiento de tal contexto es de fundamental importancia para la utilidad de la evaluación es decir, si no conocemos el entorno dentro del cual se desarrolla la política o programa, difícilmente podríamos hacer una evaluación que sirva como elemento constructivo y formativo de sus ejecutores. Al respecto, son tres las formas en que se podría decir que la evaluación es política:

1. Las políticas y los programas son propuestos, definidos, debatidos, financiados y aprobados a través del proceso político. En razón de ello, están sujetos, en todas sus fases, a la dinámica política.
2. La evaluación, de alguna manera, se realiza con el propósito de influir en el proceso de toma de decisiones políticas, aunque tal influjo no sea tan decisivo.
3. La evaluación tiene un peso político y adopta, aunque sea implícitamente, una posición política determinada. En ese sentido, la evaluación se desarrolla a partir de los valores y premisas que inspiran a la Administración con el fin de verificar su realización.

A la vez que se ha reconocido que la evaluación se realiza dentro de un entorno político concreto, se reconoce también la idea de planificar las evaluaciones teniendo en cuenta a sus posibles usuarios e, incluso, su participación activa en la evaluación. Se trata de realizar evaluaciones en períodos de tiempo relativamente cortos, de bajo coste y, sobre todo, que respondan a las necesidades de sus usuarios, todo ello con la finalidad de promover un estrecho contacto con la realidad y una mejor comprensión del entorno político.

En tal sentido, Ballart (1992, 155 – 156) establece que los enfoques pluralistas se fundamentan en los siguientes principios:

1. Importancia de considerar una pluralidad de valores en la evaluación de cualquier política o programa.
2. Interés por la utilización efectiva de los resultados de las evaluaciones por los responsables de primer nivel de las políticas o programas.
3. Utilización de metodologías de índole cualitativas con el objeto de alcanzar un conocimiento amplio de la política o programa y de su contexto.
4. Sustitución de métodos científicos que requieren un ámbito estático, por otros que se adapten a la naturaleza dinámica de las políticas o programas.

A mi entender, estos principios de evaluación se adecuan más a la naturaleza dinámica del contexto en el cual se desarrolla la política o programa. Dentro de esta dinámica el papel de los actores es de capital importancia, pues entra en juego el conocimiento que tengan tanto de la política, como del entorno en que ésta se desarrolla. En este marco, no se trata de aplicar fórmulas determinadas y esperar unos resultados previsiblemente concretos, sino se trata de tener en cuenta el entorno y su dinamismo para obtener resultados adecuados y útiles a la naturaleza y a los fines de la política o programa.

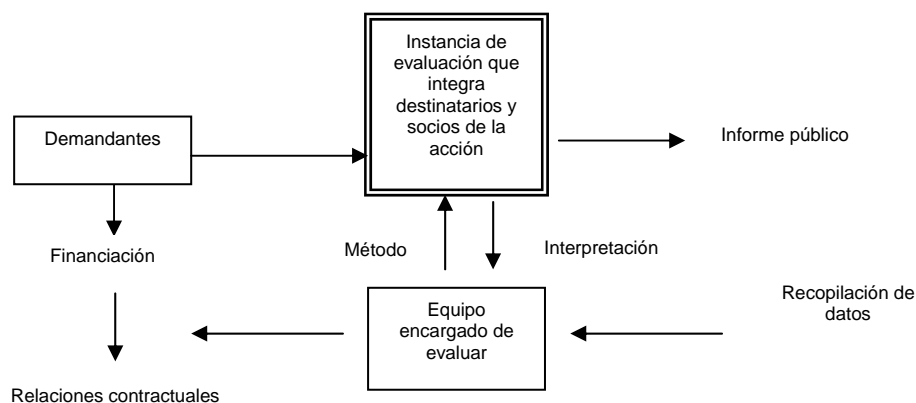
IX.2.2.2. Los enfoques pluralistas o participativos

En los enfoques de evaluación pluralista lo que realmente cuenta son los valores latentes en la relación intrínseca e interactiva entre actores y política y/o programa a evaluar es decir, la evaluación no va a ser algo aislado, realizado exclusivamente por alguien ajeno a la política, sino más bien, va a ser un proceso en el cual participarán los ejecutores de la misma con el evaluador. Por tanto, política pública y evaluación van a estar relacionadas entre sí en razón de sus actores (Warin 1993, 281).

Hablando de los actores, señala Monnier (1995, 159), que son éstos quienes tienen el poder de decisión de evaluar un programa o política. Este poder, según los enfoques pluralistas, se reparte en tres subsistemas: los demandantes de la evaluación, la instancia de evaluación (que integra a los destinatarios y a los ejecutores del programa

o política) y el equipo encargado de evaluar. Monnier representa este planteamiento con el siguiente gráfico:

Tabla I.4.:
DINÁMICA BÁSICA DE LOS ENFOQUES PLURALISTAS



Fuente: Monnier (1995, 159)

Este gráfico representa la dinámica prevista por los enfoques, donde el intercambio o flujo de información es un elemento definitorio y definitivo. Cada uno de los subsistemas descritos están interrelacionados entre sí, de tal forma que las decisiones de uno afectan a las de los demás. En esta interrelación, la Instancia de Evaluación es la que va a determinar el camino a seguir durante la ejecución de la intervención es decir, establecerá los objetivos, la metodología y propondrá los criterios a utilizar. El papel de esta instancia será de capital importancia debido a que conformará el objeto sobre el cual las partes discutirán y harán valer o no sus intereses y valores.

Por otro lado, el evaluador o el equipo encargado de evaluar no se limita a ser un experto en métodos e instrumentos técnicos ni en un ente encargado de realizar en solitario la evaluación, sino que será un incentivador de ideas, un mediador y un metodólogo (Monnier 1995, 166). En ese sentido, deberá:

- Intervenir en el debate entre las partes para informar a los actores sociales.
- Abocarse a ayudar a los demás a aportar ideas, clarificar dudas y explicar consecuencias que se esperan o se temen.
- Mediar para que se respeten las posiciones de todas las partes.
- Lograr un compromiso sobre la definición de los objetivos de la evaluación.

- Establecer las prioridades que se fijarán para las distintas peticiones de información.

Por tanto, se advierte un dinamismo intenso por parte del evaluador, éste ya no será un verificador de resultados sino más bien, un sujeto que va a plantear, formular, conducir y animar todo el proceso evaluativo.

Entonces, como podemos apreciar, la evaluación pluralista pretende legitimar la diversidad de intereses en juego, reconoce la multiplicidad de perspectivas y promueve la participación activa de los grupos relacionados con la política o programa. Asimismo, podemos afirmar que la evaluación pluralista, básicamente, consiste en un intento colectivo de información, que permite a los actores ajustar sus representaciones y comprensión de los fenómenos sociales; y, en un proceso interactivo e iterativo para la elección de criterios de evaluación, que busca conducir a una mejor integración de los puntos de vista políticos, estratégicos y operativos por parte de los demás actores.

IX.2.2.3. Ventajas

Las ventajas de los enfoques pluralistas se ordenan, fundamentalmente, hacia el conocimiento de contexto en el cual se desarrolla la política pública y hacia el conjunto de agentes que intervienen en la misma, sus intereses en juego y la interacción entre los mismos. En ese sentido, se precisa lo siguiente:

- Se trata de llegar a comprender qué aspectos son más relevantes desde múltiples perspectivas y su influencia dentro del proceso evaluador.
- Tiene en cuenta el contexto político, lo cual significa que el evaluador tendrá una visión completa del entorno donde se ha implementado el programa o política.
- Tiene en cuenta las opiniones y puntos de vista de los actores intervinientes en el proceso evaluador: demandantes, evaluador, destinatarios y socios.
- El proceso evaluativo que siguen estos enfoques buscan generar un espacio de negociación que los intervinientes enriquecen con sus ideas, opiniones y valores.
- Existe una preocupación por responder a las múltiples demandas de información por parte de los actores intervinientes en el proceso evaluador.

- El evaluador no es un mero investigador y/o constataador de hechos sino más bien, un mediador o negociador que va a reconducir los pareceres de los actores intervinientes para definir el objeto a evaluar y así, poder ganar en objetividad y pertinencia.

Al respecto, cabe destacar que la actividad del evaluador no se limita a tener un conocimiento de la situación de la política – contexto y agentes – sino, que deberá consolidar la información recibida para conocer el desarrollo e implementación de la política concreta. En ese sentido, el papel del evaluador y de los agentes intervinientes cobra una especial relevancia ya que serán ellos quienes determinarán coordinadamente, en base a su conocimiento completo e integrado de la situación, la materia objeto de evaluación.

IX.2.2.4. Desventajas

Las desventajas están referidas, básicamente, a la extensión del proceso evaluador en cuanto al tiempo, lo cual influiría necesariamente en los costes de la misma. También están referidas a las dificultades que se pueden encontrar al intentar coordinar los intereses de los distintos actores intervinientes. En ese sentido, podemos precisar:

- Hay que determinar, según sea el caso, si el consenso creado entre los actores y sus posibles consecuencias positivas, compensan la pérdida de rigor metodológico y de capacidad para determinar la eficacia de las políticas o programas evaluados.
- Mantener un proceso evaluador con una participación activa de distintos actores con diversos intereses, requiere una gran capacidad de gestión política por parte del evaluador, tiempo y recursos suficientes.
- El evaluador puede ser confundido con quienes le contrataron y ser percibido como representantes de intereses premeditados.
- No está claro quién define los grupos que pueden y no pueden participar en la evaluación.
- La negociación que este modelo implica requiere tiempo, por lo que puede haber un desfase temporal entre la decisión y la evaluación es decir, que los resultados de la evaluación devengan en obsoletos debido a la inoportunidad e impertinencia de los mismos.

Por tanto, estas desventajas pueden hacer que el proceso evaluador devenga en largo, caro e inservible para los fines que toda evaluación persigue. Es por ello que, convendría delimitar en el tiempo la evaluación y, además, el número de agentes que serían parte de la coordinación que efectuaría el evaluador para determinar las pautas de la tal evaluación.

IX.3. Algunas consideraciones finales sobre los tipos y enfoques de evaluación

Hemos procurado hacer un recorrido por el desarrollo doctrinario de la evaluación de políticas públicas. Para ello, partiendo del contexto, pasando por el concepto y el diseño hemos llegado hasta los tipos y enfoques (o “modelos”, según algunos autores) de evaluación recogidos en doctrina y, una vez allí, nos hemos centrado en dos de ellos: la evaluación por objetivos y la evaluación pluralista, por ser enfoques que, a nuestro entender, orientan la aplicación de elementos propios en los demás enfoques clasificados. Es decir, éstos últimos, tienden a utilizar elementos de la evaluación por objetivos; de la evaluación pluralista o participativa; o, de ambas, inclusive y simultáneamente.

Por un lado, los enfoques de evaluación por objetivos, como hemos podido apreciar, se caracterizan por su afán de precisión metodológica fundamentado en el modelo experimental. Aquí interesa seguir unas premisas exactamente predeterminadas, aplicar unos indicadores en función de unos objetivos, verificar experimentalmente unos resultados y, en función de ello, determinar el éxito o no de la política o programa. Hay una atención privilegiada a los instrumentos que se van a utilizar para el proceso evaluador y un esquema racional preconcebido para obtener unos resultados determinados de modo casi mecánico. En ese sentido, puede apreciarse quizás una falta de atención al contexto socio – político dónde se desarrolla la política o programa a evaluar y, sobre todo, la escasa participación de los destinatarios del programa y de los demás intervinientes.

Por otro lado, en los enfoques pluralistas, no se preconcebe nada sino que todo se va a crear dentro del mismo proceso evaluativo teniendo en cuenta las opiniones de todos sus intervinientes: demandantes, ejecutores, destinatarios y evaluador. Y, no sólo esto, sino que también va a tener en cuenta el contexto socio – político en el que se desarrolla la política o programa. En estos enfoques, la metodología la construyen y la aplican los intervinientes en el proceso, en función de lo que consensuadamente éstos

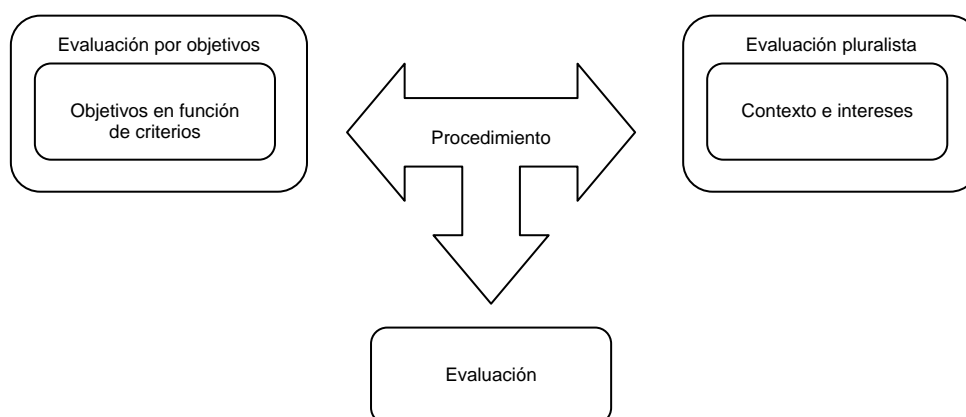
establezcan; podemos decir, que hay una plurilateralidad metodológica desarrollada dentro de un contexto sobradamente conocido por los intervinientes.

A mi modo de ver, ambos enfoques han sido de permanente inspiración por parte de la administración central española, en lo que a la evaluación de la cooperación para el desarrollo se refiere. Como veremos más adelante, los modos de hacer evaluación que tales enfoques plantean subyacen en las metodologías y en las acciones concretas de evaluación emprendidas por la administración y, por delegación de ella, en otras organizaciones.

Es importante resaltar que los elementos que integran tales enfoques, no han sido utilizados en puridad, sino que se han mezclados elementos de uno y otro a la hora de plantear una evaluación. Es decir, se pueden verificar evaluaciones en las que priman elementos propios de la evaluación por objetivos y/o elementos de la evaluación pluralista; no obstante, puede percibirse, al menos al principio de que se empezase a evaluar, un decantamiento hacia la evaluación por objetivos, con una tendencia a utilizar cada vez más elementos de la evaluación pluralista, aunque esto lo veremos más adelante.

El fijarnos, básicamente, en dos enfoques de evaluación nos sirve para identificar que, elementos propios integrados en ellos están presentes en los demás enfoques; o, que estos enfoques aplican elementos fundamentales de esos dos enfoques. Así, por un lado, aplican la necesidad de establecer unos criterios precisos específicos y, por otro, la necesidad de procurar identificar y hacer participar a todos aquellos agentes que puedan tener interés en el proceso evaluativo, teniendo en cuenta el contexto, esto es, verificar los intereses en juego en el contexto. Quizás, esto es lo que debería informar, básicamente, toda evaluación, sea del tipo que sea, independientemente del objeto que se vaya a analizar. Podríamos decir que, son dos principios que deben articular de manera conjugada todo proceso evaluativo, principios que han sido aportados, fundamentalmente, por los dos enfoques analizados y que se integran el procedimiento evaluativo en sí:

**Tabla I.5.:
INTEGRACIÓN DE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN POR OBJETIVOS Y DE
EVALUACIÓN PLURALISTA EN LOS PROCESOS EVALUATIVOS**



Fuente: Elaboración propia

Una evaluación debe integrar, al menos, estos coprincipios, tal integración implica la inclusión de los demás elementos de la evaluación que hemos analizado hasta el momento y deberían ser comunes a todo proceso evaluativo, independientemente del objeto que se trate. Así, en estudios como el que planteamos en la presente investigación podemos adoptar elementos de ambos enfoques y construir un modo de hacer evaluación específico y concreto. Por ejemplo, de la evaluación por objetivos, podemos adoptar elementos como: plantear objetivos y criterios *a priori* en función de un esquema de actuación diseñada racionalmente; y, de la evaluación pluralista, podemos adoptar una perspectiva de estudio que parta de un análisis contextual fundamentado en una visión participativa de distintos agentes relevantes – autoridades, funcionarios, asesores, etc. –.

Por tanto, en el estudio de los diversos tipos y enfoques de evaluación hemos podido identificar mucha variedad, en función de la intencionalidad es decir, en función de lo que se quiera analizar y, además, cómo se quiera analizar. Así, el “qué” y el “cómo”, va a ser determinante para adoptar unos u otros tipos o enfoques. No obstante, hemos

identificado que los mismos integran elementos de enfoques de evaluación por objetivos o de la evaluación pluralista. Desde mi punto de vista, siempre, en todos los procesos evaluativos, nos vamos a encontrar con elementos de enfoques de evaluación por objetivos o de enfoques pluralistas, por lo que el conocimiento de ambas, por un lado, nos puede ayudar a identificar aspectos objetivos, subjetivos, participativos o de contexto; y, por otro, puede darnos pautas precisas para llevar a cabo un proceso evaluativo cualquiera es decir, que no esté incluido en las clasificaciones antes mencionadas, permitiéndonos innovar en ese sentido.

En la evaluación de la cooperación española para el desarrollo, como veremos más adelante, las evaluaciones realizadas han estado articuladas teniendo en cuenta alguno de los tipos y enfoques aquí analizados pero, siempre es posible identificar en el trasfondo, más o menos incidencia, de enfoques de evaluación por objetivos o de enfoques pluralistas; no obstante, pasemos a explicar tales peculiaridades en el ámbito antes mencionado.

X. La evaluación en la política de cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central

Una vez situados conceptualmente en el terreno de la evaluación, corresponde establecer cómo es que se ha aplicado la misma en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central, puesto que es el campo dentro del cual planteamos llevar a cabo nuestra investigación. Al respecto, hemos identificado que en la cooperación española para el desarrollo, desde el ámbito de la administración central, se ha estado realizando evaluaciones orientadas a analizar determinados instrumentos (p. ej.: programas y proyectos), a través de los cuales se han estado canalizando tal cooperación. En tal sentido, existen evidencias empíricas que nos muestran lo que se ha estado haciendo en evaluación así, puede verificarse que, desde la administración central, se han dirigido 21 evaluaciones de determinados instrumentos de cooperación para el desarrollo (Ver Anexo I).

Las evaluaciones mencionadas han articulado los conceptos teóricos arriba desarrollados, lo cual no quiere decir que primero se haya desarrollado toda una teoría de evaluación y, luego, se haya aplicado la misma; sino que se han ido implementado los diversos conceptos en plena aplicación práctica efectiva. Para tal fin, la administración competente elaboró una metodología de evaluación en la que se

recogen los diversos elementos que componen la evaluación y se trazan los modos de hacer evaluación en función de los instrumentos de cooperación de que se trate. Por ejemplo, hay una clara tendencia a que las evaluaciones sean externas, es decir, realizadas por agentes distintos a la administración; y, que estén orientadas, básicamente, a analizar el impacto o los resultados de la acción y/o intervención que se evalúa, antes que el diseño o la implementación. No obstante, últimamente, se han verificado evaluaciones orientadas a la evaluación del diseño y la implementación.

Asimismo, podemos verificar que las evaluaciones, en un inicio, se planteaban, fundamentalmente, desde enfoques de evaluación por objetivos – así lo demuestra el hecho que analizaran la consecución o no de los resultados y que se estructuraran en razón de ello –, aunque utilizaban, también, elementos de enfoques pluralistas o participativos. No obstante, hay una tendencia hacia la utilización, cada vez más, de elementos de enfoques pluralistas – así lo demuestra el hecho que, se están analizando con más detalle y precisión elementos contextuales de las diversas acciones o intervenciones, como por ejemplo, las limitaciones que se han tenido para hacer evaluaciones –, con lo cual, elementos de este enfoque van cobrando tanta relevancia como los del otro.

Desde un punto de vista formal, las evaluaciones se han estado presentando en un “Informe”, el cual ha recogido las diversas actividades realizadas por los evaluadores, culminando en una serie de “Conclusiones” y “Recomendaciones”. La elaboración de los informes ha sido discrecional es decir, ha estado en función de los evaluadores respectivos; no obstante, la administración desde el año 2005 ha estandarizado el modo de presentación de los informes, en aras de dar a conocer información útil, adecuada y oportuna. Los informes han sido la pieza clave para la transmisión de los resultados de la evaluación así, han sido el medio a través del cual éstos se han dado a conocer en el marco de reuniones de trabajo y/o presentaciones públicas, publicaciones documentales e Internet.

Todo este actuar de la administración se ha hecho a la par de la respectiva implementación institucional. Así, se han ido creando sucesivamente la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), que son órganos de la administración que tienen atribuidas competencias específicas de evaluación y que han subido de rango administrativo, en aras a una mayor especialización y autonomía

en el ejercicio de sus competencias. Tales órganos de la administración consolidan dentro de la política de cooperación para el desarrollo, un entramado institucional específico para llevar a cabo su evaluación.

Quizás un elemento de carácter institucional que habría que añadir es el relativo a las entidades evaluadoras. Así, hemos visto que las evaluaciones que realiza la administración, son de carácter externo, es decir, que ésta no las realiza directamente, sino que se apoya en otras entidades para llevarlas a cabo, tales entidades son las entidades evaluadoras que vienen a ser organizaciones o empresas consultoras cuyo objeto social gira en torno a la cooperación para el desarrollo y, en concreto, a la evaluación de acciones y/o intervenciones orientadas a ella. Las entidades evaluadoras son manifestación concreta de la intención de la administración de externalizar sus funciones, por razones de disposición de recursos logísticos, económicos o profesionales, por razones legales² y, además, para garantizar la independencia e imparcialidad en el análisis de una acción y/o intervención propia.

Por tanto, de forma general, a la luz de los seis elementos articuladores de la evaluación analizados a lo largo del presente Capítulo, podemos decir que en la cooperación para el desarrollo española:

- a. Las evaluaciones han sido investigaciones sistemáticas retrospectivas, para las cuales se ha utilizado una metodología específica desarrollada para ello que le da contenido y operatividad.
- b. Las evaluaciones realizadas, en cierta medida, cuentan con una valoración del contexto socio – político pero, en varias de ellas – sobre todo, las correspondientes a los años 1998 a 2003 –, no se verifica un establecimiento de la relación existente entre contexto y acción o intervención. Es decir, se mencionan datos de contexto pero, no se analiza su influjo.
- c. Las evaluaciones realizadas identifican determinados agentes, tanto desde el punto de vista de la realización misma de la evaluación – administración pública y entidades evaluadoras –, como desde el punto de vista de los destinatarios de la mismas – ejecutores de la acción evaluada y otros intervinientes –.

² Véase por ejemplo, la Resolución de 8 de mayo de 2006, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), sobre procedimiento, justificación y control del gasto de proyectos de cooperación al desarrollo subvencionados a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realizan intervenciones en materia de cooperación. Esta norma, en su artículo 1.6., establece, en cierta medida, la obligatoriedad de las ONGD de presentar informes de evaluación elaborados por un evaluador o una empresa de evaluación independiente, en función del monto presupuestario subvencionado.

- d. Las evaluaciones realizadas han pretendido transmitir conocimiento para mejorar – ilustrar para mejorar –, una acción y/o intervención en plena ejecución o ya ejecutada. No obstante, no parece que se hayan orientado a funciones como el control, a propósitos como el aprendizaje o a fines como la utilidad y la practicidad.
- e. Las evaluaciones realizadas han seguido un procedimiento específico clásico estandarizado, articulado en las siguientes fases: fase de gabinete, trabajo de campo y elaboración del informe final, cada una de las cuales encierran unas actividades propias como por ejemplo: calendarización de actividades, fijación de criterios, fijación de herramientas, etc. Y, en cuanto a la transmisión de resultados, pueden verificarse esfuerzos notables orientados a perfeccionar la elaboración de informes finales y la divulgación de los mismos, vía talleres, Internet y publicación física; no obstante, no se verifican mecanismos que garanticen la aplicación de determinados resultados.
- f. Las evaluaciones realizadas, como ya hemos dicho, han sido de tipo externas – las han realizado entidades externas a la administración –; y, han utilizado, preferentemente, elementos de enfoques orientados a la evaluación por objetivos, aunque se tiende a una mayor utilización de elementos de enfoques pluralistas o participativos.

Los elementos arriba descritos nos muestran que realmente ha habido evaluación de acciones y/o intervenciones en un ámbito específico. Tales elementos han tenido un contenido específico que han configurado un modo de hacer evaluación. Al respecto, no queremos ahondar más en los contenidos de cada uno de los elementos articuladores de la evaluación, ya que los mismos serán objeto de estudio a lo largo de la presente investigación desde una perspectiva específica que los tomará como una manifestación o concreción de una determinadas medidas adoptadas por la administración, lógicamente, medidas orientadas a la evaluación de políticas y/o programas.

Vemos, entonces, que la cooperación española para el desarrollo ha orientado esfuerzos hacia la evaluación de sus propias manifestaciones concretas. Para lo cual, ha desarrollado unas instituciones, unas metodologías y unos modos de hacer evaluación. Quizás, sus esfuerzos, en lo que a evaluación se refiere, se han orientado a fortalecer tales elementos, ello lo vemos reflejado, por ejemplo, en las metodologías desarrolladas y en los mismos informes de evaluación, que han ido evolucionando con el paso del tiempo y que han desarrollado diversos aspectos de la evaluación. Así,

podemos apreciar que la Administración ha enfocado su quehacer en perfeccionar las evaluaciones y los elementos que las instrumentan.

Pero, respecto a la evaluación en cooperación española para el desarrollo, pese a que se han instrumentado diversos elementos que la configuran, no se ofrecen estudios sistemáticos respecto de tales evaluaciones. Es decir, se hacen evaluaciones de acciones y/o intervenciones pero, no se analizan las evaluaciones una vez realizadas, ni el trasfondo del que son concreción y manifestación específica. En tal sentido, desde mi punto de vista, se puede estar careciendo de una fuente de información completa y profunda, necesaria para comprender en un sentido más completo la evaluación en cooperación.

En esta investigación nos planteamos suplir la carencia de estudios sistemáticos acerca del trasfondo latente en la evaluación en la cooperación española para el desarrollo, tomando como referencia los procesos evaluativos realizados y sus elementos articuladores. Así, tales procesos nos servirán como referencia no en sí mismos, sino en cuanto que son manifestación o concreción de lo que llamaremos una “función de evaluación” que, además, puede acabar consolidándose en una política de evaluación. No obstante, para realizar estudios de este tipo, es necesario implementar un enfoque específico que nos ayude a hacer un análisis tal como aquí los estamos planteando, todo ello requiere un desarrollo más detallado que a continuación procedemos a realizar.

XI. Una nueva perspectiva en la evaluación de políticas y/o programas públicos

A lo largo del presente Capítulo, hemos podido observar que gran parte de la literatura de evaluación se ha orientado a profundizar sobre los distintos elementos configuradores de la misma es decir, se analizan los diversos conceptos, los influjos contextuales, los diseños, los tipos, los enfoques y los mecanismos de transmisión de resultados. Tales estudios son de fundamental importancia para conocer y comprender qué se está haciendo en evaluación, y así poder impulsar o mejorar la práctica evaluativa. Pero, además de estos elementos, existen determinados aspectos en la evaluación cuyo análisis puede ampliar su ámbito de estudio, me estoy refiriendo a aspectos identificables en el trasfondo de la práctica evaluativa que le dan origen y articulan.

A mi entender, se ha profundizado en los elementos constitutivos de la evaluación, en tanto práctica concreta de analizar una determinada acción y/o intervención; pero, no se ha analizado el planteamiento de fondo del que son manifestación, articula y da origen, salvo la investigación realizada por Bustelo (2001), en la que se metaevalúa la función de evaluación relativa a las políticas de género pero, ninguna otra más – existe una investigación de Ester García (2003) pero, desde mi punto de vista, está más orientada a metaevaluar evaluaciones en su conjunto, más que al trasfondo que les da origen y articula –.

Al respecto, al iniciar este Capítulo, veíamos que la evaluación se origina como una práctica para valorar cómo los poderes públicos daban solución a problemas de diversa índole: educativos, sanitarios, económicos, etc. así, nace como una actividad independiente en el ámbito público, desde la administración pública. Posteriormente, la evaluación se integra como parte del proceso de políticas públicas y pasa a ser una actividad más dentro del marco analítico de las mismas. A mi entender, además de ser un instrumento de valoración de los poderes públicos, la evaluación se integra como un instrumento analítico en el proceso de análisis de políticas públicas. No obstante, si bien teóricamente, la evaluación se movería en dos ámbitos distintos – como actividad independiente y como parte del proceso de políticas públicas –, en la práctica, sus contenidos han sido desarrollados como si fuera una disciplina común, y así se ha estado aplicando como instrumento de análisis de diversas acciones y/o intervenciones. Entonces, toda la teorización sobre evaluación ha girado en torno a esclarecer, mejorar y fortalecer los diversos elementos que la constituyen en la práctica y no se ha ido más allá es decir, a los aspectos que le dan origen y articulan.

Quizás, un planteamiento novedoso sería orientarnos a estudiar tales aspectos en tanto consecuencia de una determinación específica directa o indirecta de la administración pública. En tal sentido, hay que adentrarse en el ámbito propio de la administración que se plantea evaluar y decide evaluar, para lo cual requiere de unas atribuciones concretas provenientes del Gobierno y/o del Parlamento por medio de apoderamientos legales. Dicho de otra manera, el Gobierno y/o el Parlamento plantean e impulsan una política pública determinada, una administración recibe el encargo de ponerla en marcha a través de una atribución normativa y, a su vez, la administración – la misma u otra – puede recibir el encargo específico de evaluarla.

En tal sentido, la administración empieza a ejercer, por un lado, la función específica de ejecutar una política pública determinada; y, por otro, la función específica de evaluar. Es en esta última, la función de evaluación, en la cual queremos fijarnos y de la cual hacen falta estudios específicos, salvo el de Bustelo (2001) ya mencionado. Así, como hemos visto, existen estudios sobre la evaluación, en cuanto actividad práctica; pero no, en cuanto función de la administración que da origen y articula la práctica evaluativa y, eventualmente, una política pública.

A mi entender, en razón de tal función de evaluación, se llevan a cabo, primero, procesos evaluativos que se van perfeccionando mediante la creación de instituciones, instrumentos, modos de hacer evaluación, etc.; y, segundo, con la finalidad de sistematizar, dar formalidad o legitimar tales procesos, se puede establecer una política pública que les dé consistencia y unidad. Es decir, se trata de una función específica que se concreta en unos procesos evaluativos y, eventualmente, en una política pública; así, tanto los procesos como la política responden a una evolución, tendiente a perfeccionar la función del que son origen, manifestación y concreción. Entonces, podemos hablar de dos modos de concreción de la función de evaluación: los procesos evaluativos y la política evaluación. Estos modos, darían la pauta para determinar la evolución y el perfeccionamiento de la función de evaluación: por un lado, unos procesos evaluativos; y, por otro, una eventual política de evaluación orientada a darles sistematicidad y unidad.

Aplicando estos planteamientos a la evaluación de la cooperación española en el ámbito de su administración central podemos apreciar que, efectivamente, la administración evalúa, lo cual nos permite inferir la existencia de una función de evaluación. Dicha función, se ha concretado en la realización de procesos evaluativos – se verifica la realización y publicación de 21 procesos – para lo cual se ha ido creando, progresivamente, un marco institucional y metodológico para garantizar su efectividad; y, adicionalmente, la administración empieza a hablar ya de “Política de Evaluación”, a través de la publicación de un documento denominado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (2007). Por tanto, vemos que la función de evaluación está evolucionando desde procesos evaluativos específicos y concretos hacia una política de evaluación.

Pero, antes de pasar a ahondar en la evaluación de la cooperación española en el ámbito de su administración central, la cual analizaremos a lo largo de la presente investigación, consideramos conveniente, establecer qué entendemos por “función” y

qué por “política de evaluación”, con la finalidad de garantizar claridad conceptual y saber en qué sentido estaremos utilizando tales términos. No analizaremos qué se entiende por “procesos evaluativos”, toda vez que sobre ellos ya hemos hablado a lo largo del presente Capítulo al analizar y explicar los distintos elementos del concepto de evaluación.

XI.1. La función de evaluación

Las funciones de la administración pública derivan de un mandato normativo específico del Gobierno y/o del Parlamento; en tal sentido, una función de evaluación sería una atribución hecha a la administración para realizar acciones de evaluación o procesos evaluativos sobre políticas y/o programas públicos. Pasemos a explicar esta definición:

1. Atribución.- Es algo dado. Que sea algo dado quiere decir que hay algún agente que da, ese agente viene a ser el Gobierno y/o el Parlamento. Es por ello que, la función de evaluación tiene una cariz político porque se trata de un poder dado para que sea efectivamente ejecutado.
2. Administración.- Tal atribución está dada a la administración y sólo a ella, ninguna otra entidad la posee.
3. Acciones de evaluación o procesos evaluativos.- La Administración evaluará ya sea de manera directa o indirecta pero, será ella la detentadora de la realización de las acciones o procesos de evaluación específicos.
4. Políticas y/o programas públicos.- Esto viene a ser el objeto de las acciones de evaluación, es el contenido del quehacer evaluativo de la administración.

Los componentes que integran nuestra definición de “función de evaluación”, nos muestran, en cierta medida, los elementos constitutivos de la misma. Así, de esta definición puede desprenderse la existencia de elementos esenciales y de elementos accidentales. Los esenciales son permanentes es decir, no cambian; por el contrario, los accidentales son dinámicos, por lo que están sujetos a variaciones, en razón de determinadas condiciones.

XI.1.1. Elementos de la función de evaluación

La función de evaluación tiene los siguientes tipos de elementos: esenciales o permanentes; y, accidentales o dinámicos. Los primeros son aquellos sin los cuales no podría existir la función de evaluación, a saber: la atribución propia de la función, la administración pública y el contenido de la función. Los segundos, son los que envuelven la función, no son necesarios para que ésta exista pero, sí pueden condicionar su desarrollo y sus resultados, a saber: el contexto político y los destinatarios de los resultados de la función

Los elementos constitutivos de la función de evaluación arriba descritos, nos muestran la amplitud de la realidad ante la cual nos enfrentamos, es por ello, que es importante que se analice y estudie, puesto que allí se consolidan los procesos evaluativos concretos. Al analizar la función de evaluación, nos situamos en un ámbito de estudio distinto al de los procesos evaluativos concretos, ya que tendremos que estudiar otros elementos y aspectos que, generalmente, cuando se analizan tales procesos, no se tienen en cuenta, no porque deliberadamente se omitan, cuanto porque no son objetos específicos de estudio.

No obstante, dado que no existen estudios sobre la función de evaluación y, por tanto, no hay un punto de partida en razón del cual profundizar en el estudio de la misma, habrá que acudir a sus manifestaciones concretas, dígame los procesos evaluativos, para, a partir de allí, empezar a inferir el trasfondo que les da origen, articula y legitima, dándoles consistencia. Entonces, a partir de procesos evaluativos concretos, nos planteamos llegar y profundizar a aquello de lo que son manifestación o concreción, a esto le llamamos función de evaluación. Ahora, hablar de procesos evaluativos, nos permite hablar de manifestaciones de la función de evaluación.

XI.1.2. Manifestaciones o concreciones de la función de evaluación

La función de evaluación se manifiesta o concreta, como decíamos, en procesos evaluativos que, básicamente, son las evaluaciones que se realizan en razón de una atribución normativa hecha a la administración, con la finalidad de que analice su actuar para mejorar, ilustrar y rendir cuentas de las acciones que realiza. Los procesos evaluativos, en el desarrollo de la función de evaluación, vienen a ser el culmen de

toda una implementación institucional, metodológica, instrumental, etc. realizada por la administración que se plantea operativizar y dinamizar un mandato normativo que pretende hacerla más efectiva y transparente.

Los procesos evaluativos son el producto de una integración de elementos que los articulan, los cuales han sido ya desarrollados a lo largo del presente Capítulo: agentes, contextos, funciones, propósitos, fines, procedimientos, enfoques y modos de comunicación y utilización de resultados. Tales elementos, desarrollados a raíz y en el marco de la función de evaluación, van a ser que ésta vaya adquiriendo más consistencia en el ámbito en el cual se desarrolla. Así, en el caso de la cooperación española para el desarrollo, hemos indicado, la administración, en ejercicio de su función de evaluación, ha llevado a cabo diversos procesos evaluativos, los cuales, como veremos, han hecho que progresivamente se vayan mejorando las instituciones, las herramientas, las metodologías, etc. En tal sentido, podemos decir que la función de evaluación, en los procesos evaluativos, presenta una manifestación específica que puede ir perfeccionándose en la medida que evolucionen los diversos elementos que los articulan, dígame: contextos, agentes, procedimientos, perspectivas o enfoques, etc.

Pero, en ese perfeccionamiento de la función de evaluación en el que los procesos evaluativos cobran especial relevancia en tanto concreción de la misma, nos planteamos si tal función ha generado una política de evaluación como una ulterior manifestación de ella, ya que observamos una clara tendencia a sistematizar tales procesos, ya sea perfeccionando metodologías, perfeccionando instituciones o porque en el ámbito de la administración española recientemente se empieza a hablar expresamente de ello, tanto en el nivel de política general, como en el nivel de política sectorial. Así, en el nivel de política general, se ha creado la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos), la cual se establece con un claro objetivo de incorporar en las agendas de discusión de las instituciones públicas españolas, la consideración de políticas de evaluación. Y, en el nivel de política sectorial, como es nuestro caso, en la política de cooperación para el desarrollo, también, empieza a hablarse de política de evaluación, tal como nos lo manifestó D. Enrique del Olmo del MAEC. Incluso, recientemente, se ha publicado el documento denominado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007), con el cual, expresa y públicamente, se habla ya de política de evaluación en el ámbito de la

cooperación española para el desarrollo. Por tanto, si nos planteamos hablar de política de evaluación, conviene esclarecer qué entenderemos por ella.

XI.2. La política de evaluación

Los procesos evaluativos son una concreción o manifestación de una función de evaluación pero, esta función no es estática, sino más bien dinámica, en el sentido que evoluciona y tiende hacia la sistematización de tales procesos con la finalidad de darles unidad y consistencia. Desde mi punto de vista, la tendencia a la sistematización orienta la función a su consolidación como una política pública. Así, ante unos procesos evaluativos dispersos y poco sistematizados, surge la necesidad de establecer una política pública específica que los simplifique, racionalice y ordene. Al respecto, para establecer cuándo se conforma una política pública de evaluación, podríamos remitirnos a las fases generales tomadas como referencia para analizar políticas públicas, dígame: identificación de problemas; planteamiento de soluciones; elección de alternativas; y, por último, implementación. Pero, dada la especificidad de nuestra política y del discurso que venimos desarrollando, vamos a fundamentarnos en los conceptos ya utilizados durante el desarrollo de este apartado: procesos evaluativos, función de evaluación y sus elementos constitutivos.

Entonces, partimos de un hecho concreto, la realización de procesos evaluativos o la realización de evaluaciones en base a un interés particular de la administración y, por ella, del Gobierno de evaluar sus políticas. El que la administración realice evaluaciones se deriva de una función de evaluación atribuida, ya que ella no puede actuar si es que no se lo atribuyen normativamente. Los procesos evaluativos, en tanto manifestación de una función, deben orientarse a la sistematización, con la finalidad de alcanzar los fines para los que se prevé la evaluación: mejorar, ilustrar y/o controlar determinadas acciones o intervenciones. Esa orientación debida o tendencia la constituye la política de evaluación, la cual surgiría como una necesidad de sistematizar, reforzar y realzar el papel que juegan los procesos evaluativos en el ámbito de las políticas públicas.

Al hablar ya de política de evaluación, nos situamos en una esfera de estudio distinta a la de los procesos evaluativos, aunque son dos ámbitos que guardan relación entre sí, ya que son manifestación de la función de evaluación y se suceden uno respecto del otro. En tal sentido, el contenido de la política pública de evaluación comprende, tanto

explícita como implícitamente, los contenidos de los procesos evaluativos pero, podemos añadir un elemento adicional, no de carácter técnico, sino de carácter político, que sería el compromiso político por evaluar, en virtud del cual se adquiere conciencia de la importancia de la evaluación para el mejoramiento del sistema político, y se decide transformarla en una política de Estado.

Este último planteamiento, va en la línea de lo que establece Aguilar Villanueva (1996, 23 – 24), respecto a los elementos comunes de toda política pública, así dice que esta se articula en:

1. Elemento institucional, la política pública es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida que tiene atribuidas unas competencias y es colectivamente vinculante.
2. Elemento decisorio, la política pública es un *íter* de decisiones, relacionadas con fines y medios, para dar solución a problemas y satisfacer necesidades.
3. Elemento conductual, la política pública es, sobre todo, un curso de acción, un hacer, no es sólo una decisión singular.
4. Elemento causal, la política pública es el producto de acciones que tiene efecto en el sistema político y social.

En tal sentido, podemos decir que la política pública viene a ser una acción secuencial intencionada, llevada a cabo por una autoridad constituida y que produce unos efectos determinados. Desde mi punto de vista, en esta articulación, pueden verificarse tanto elementos técnicos, como elementos políticos, teniendo estos últimos un valor determinante a la hora de establecer cuándo nos encontramos o no ante una política pública. Así, y por lo que a nosotros nos interesa, la existencia de una política de evaluación, en tanto política pública, pasaría también por la verificación de la existencia de elementos técnicos – procedimientos, herramientas, modos de hacer evaluación, etc. – y, sobre todo, de elementos políticos – instituciones, intereses particulares o colectivos, compromisos, decisiones, etc. – que refuercen, sistematicen y den unidad al conjunto de aspectos que se estén originando con ocasión de la evaluación.

Por tanto, la política de evaluación, sería una manifestación o concreción más de la función de evaluación en el transcurso de su perfeccionamiento es decir, es una fase de la función que progresivamente tiende a perfeccionarse así, su mayor o menor perfección dependerá de su tendencia hacia su consolidación en una política. Con

esto no quiero restarle importancia a los procesos evaluativos, ya que sin su implementación no podríamos ni siquiera plantearnos la existencia de una política de evaluación, lo que pretendo es establecer que los procesos evaluativos son manifestación de una función de evaluación que puede perfeccionarse más, si es que se tiende a la consolidación de una política pública.

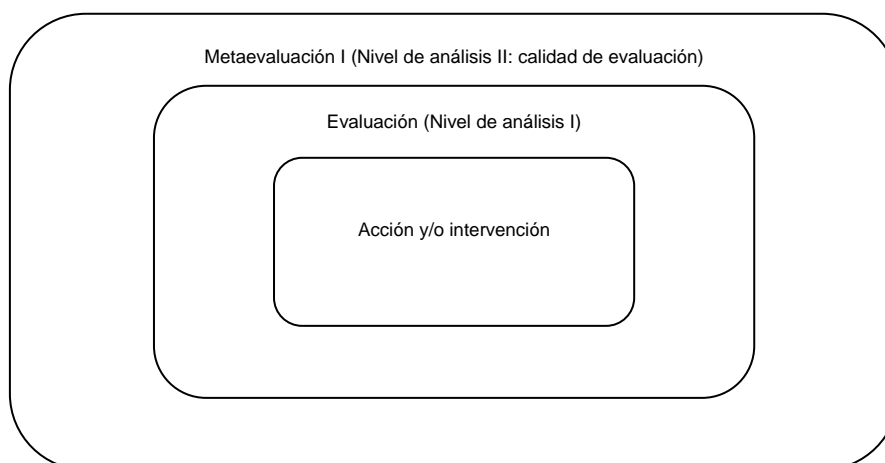
XI.3. ¿Cómo analizar la función evaluación en tanto se consolida en una política pública?

Las manifestaciones o concreciones de la función de evaluación – procesos evaluativos y política de evaluación – son parte de un proceso evolutivo de tal función tendiente hacia su perfeccionamiento y mayor sistematización. El análisis de los procesos evaluativos en los que se concreta la función de evaluación puede hacerse vía la metaevaluación y, el análisis de la función en tanto se consolida en una política pública específica, ¿bajo qué enfoque puede hacerse? Al respecto, Bustelo (2001 y 2004) nos da una clave para ello al establecer que, para el análisis de función, puede utilizarse también la metaevaluación. Es más, Bustelo establece que una de las concepciones o funciones de la metaevaluación es el análisis de la función de evaluación y no sólo el análisis de la calidad de las evaluaciones, tal como siempre y exclusivamente se tiende a reconocérsele.

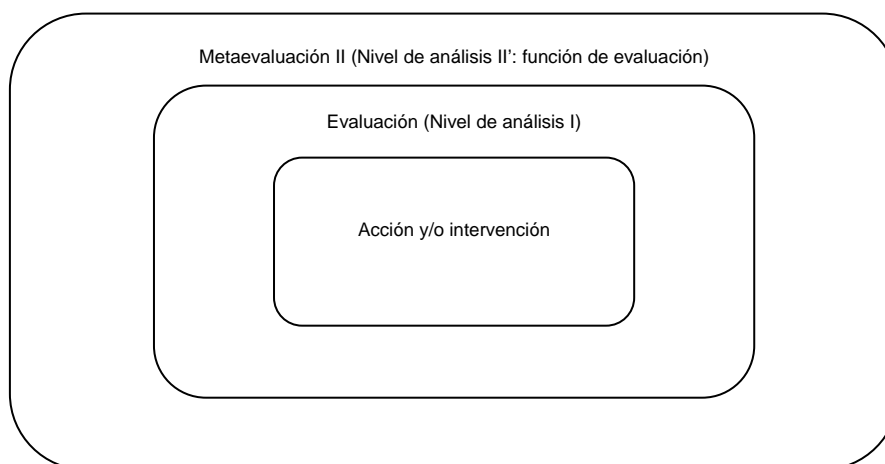
Por tanto, siguiendo a Bustelo, planteamos que el enfoque que podemos utilizar para analizar la función de evaluación, sea un enfoque metaevaluativo, en el que se evalúen no procesos específicos, sino aquello que los articula y que, eventualmente, se consolida en una política pública. Con este planteamiento, apuntamos a un nuevo enfoque que podría dársele a la metaevaluación, en el que no será un análisis de calidad de las mismas, cuanto un análisis de la función de evaluación del que son manifestación concreta.

**Tabla I.6.:
ENFOQUES DE META-EVALUACIÓN**

ENFOQUE I



ENFOQUE II



Fuente: Elaboración propia

En el “Enfoque I”, nos referimos al enfoque clásico que suele dársele a la metaevaluación es decir, aquel que concibe la metaevaluación como un análisis de evaluaciones orientado a verificar la calidad de las mismas. En cambio, en el “Enfoque II”, nos referimos al enfoque que queremos darle a la metaevaluación, esto es, como un análisis de la función de evaluación. Así, con este nuevo enfoque queremos llegar

hasta qué punto podemos hablar de una política de evaluación, partiendo de procesos evaluativos específicos.

Ahora, este enfoque esbozado vamos a aplicarlo a la política de cooperación española para el desarrollo del ámbito de la administración central, ya que hemos identificado la realización de múltiples procesos evaluativos; la creación de instituciones de alto nivel para coordinarlos, dirigirlos y llevarlos a cabo; la creación de metodologías específicas para implementarlos; la dotación específica de recursos de diversa índole para sustanciarlos; etc. Este panorama nos muestra la realización efectiva de evaluaciones y la creación de todo un soporte estructural y procedimental que las articula y da sentido. Al respecto, nuestro enfoque metaevaluativo pretende aplicarse a analizar esto último, antes que a los procesos evaluativos; no obstante, éstos nos servirán en la medida que nos muestren elementos que nos lleven a ahondar en el conocimiento de la función del que son manifestación.

En tal sentido, siendo tal nuestro enfoque metodológico, conviene fundamentarlo, explicarlo y darle operatividad para que nos sirva como herramienta de análisis de la función de evaluación, en tanto consolida una política de evaluación. Esta labor la haremos en el siguiente Capítulo, en el cual, vamos a precisar los fundamentos teóricos de nuestra metaevaluación; sus modos de aplicación; y, los criterios de metaevaluación que utilizaremos para analizar nuestro objeto de estudio, dentro de cuyo desarrollo incluiremos el procedimiento de análisis y las herramientas utilizadas para ello. Entonces, procedamos a dedicar todo un capítulo al enfoque en virtud del cual pretendemos analizar la evaluación en la política de cooperación española para el desarrollo dentro del ámbito de la administración central.

CAPÍTULO II

METAevaluación DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO EN TANTO MANIFESTACIÓN DE UNA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

En los apartados anteriores nos hemos centrado en estudiar los aspectos más relevantes de la evaluación, con la finalidad de disponer de los instrumentos conceptuales indispensables para comprender mejor una realidad que se viene dando en España. En lo que a nosotros nos interesa, en política de cooperación para el desarrollo, la administración central, por propia iniciativa y por intereses particulares (políticos, presupuestarios, informativos, de control, etc.), ha estado evaluando regularmente parte de su actividad específica en cooperación concretada en proyectos y/o programas así, podemos observar una serie de procesos evaluativos realizados en base a unas estructuras institucionales y siguiendo unas metodologías que han producido unos determinados efectos.

Esta realidad está generando referencias empíricas en evaluación de la cooperación para el desarrollo en sus manifestaciones más concretas: proyectos y/o programas. No

obstante tales referencias, no puede verificarse la existencia de estudios sistemáticos de los procesos evaluativos o de aquello de lo que son manifestación o concreción. En ese sentido, sería de una importancia fundamental profundizar en esos estudios ya que, de alguna manera, las evaluaciones están configurando un sistema que pretende incidir en el modo de hacer cooperación para el desarrollo, ya sea mejorándola, previendo la puesta en marcha de acciones futuras o garantizando el control y la rendición de cuentas, en tanto intenciones de toda evaluación concreta. Nuestra investigación, va a orientarse a estudiar aquello de lo que son manifestación o concreción los procesos evaluativos esto es, la función de evaluación que las articula y que, además, puede consolidarse en una eventual política pública, tal como veíamos en el Capítulo anterior.

Ahora, al plantearnos una investigación de este tipo, surge la cuestión de cómo abordarla. En tal sentido, el tipo de investigación que queremos realizar exige una metodología adecuada acorde con el objeto que queremos investigar, el cual nos dará la pauta para determinar la perspectiva y los criterios de evaluación a utilizar. Al respecto, no es posible verificar investigaciones como estas en la literatura propia de evaluación, lo que hay, son tipos o enfoques de análisis evaluativos de acciones y/o intervenciones específicas, siguiendo las pautas precisadas en el Capítulo I; o, a lo sumo, lo que se denomina “síntesis de evaluaciones”, que vienen a ser una forma de evaluación en la que se vuelve a analizar los resultados de una o varias evaluaciones para determinar qué es lo que se ha aprendido sobre una política y/o programa (Bustelo 2004, 2). Pero, tales tipos de análisis no nos dan el marco adecuado para el análisis de la función que planteamos realizar, ya que se limitan a analizar evaluaciones específicas y concretas, y no el trasfondo articulador del que son manifestación.

Al respecto, Bustelo (2004, 4) nos da un marco metodológico específico para realizar análisis como el que queremos realizar así, ve en la metaevaluación el instrumento adecuado para analizar la función de evaluación de toda política pública. En tal sentido, entiende la metaevaluación teniendo en cuenta dos concepciones o funciones específicas, en primer lugar, como un control de calidad de las evaluaciones en el que se busca investigar el sesgo del evaluador y asegurar la credibilidad de las evaluaciones, para tal fin, se va a metaevaluar cada evaluación de forma individual y no varios procesos de manera simultánea. Y, en segundo lugar, la entiende como una descripción, análisis y valoración de los procesos de evaluación; en tal sentido, la

metaevaluación se plantea como una forma de estudio de las políticas públicas en su fase concreta de evaluación así, más que la valoración de la calidad de las evaluaciones, se pretende valorar su adecuación al contexto evaluativo y su contribución al cumplimiento de las funciones de evaluación. Esto no quiere decir que no se tendrán en cuenta los procesos individuales, sino que se utilizarán en la medida en que nos lleven a conocer la función de evaluación que queremos analizar.

De estas dos concepciones o funciones de la metaevaluación, la segunda es la que inspira nuestra investigación, ya que es la que más se adecua a lo que queremos averiguar respecto de la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo dirigida desde la administración central española, esto es, la función de evaluación y verificar en qué medida se ha consolidado en una política de evaluación. Para ello, se hace necesario analizar los procesos evaluativos en su conjunto, antes que de manera individual pues, no se trata de verificar la calidad de los mismos, cuanto el trasfondo articulador del que son manifestación o concreción.

La primera concepción o función de la metaevaluación señalada por Bustelo, nos serviría en la medida que nos aporta elementos para una mejor verificación del trasfondo antes mencionado así, a partir de la verificación de la calidad de las evaluaciones podemos inferir las intenciones de determinados actores (evaluadores, administración pública, etc.), los modos generalizados de hacer evaluación; o, la aplicación de estándares para evaluar. Es decir, la función de control de calidad de las evaluaciones es un punto de referencia para la función de análisis de procesos evaluativos o de función de evaluación. Incluso, podríamos decir que, el análisis de la función de evaluación encuentra un apoyo importante y un antecedente en el análisis de calidad pero, se trata de un análisis que lo trasciende buscando reflejar un trasfondo articulador e informador. En suma, se trataría de dos modos distintos de hacer metaevaluación, uno, dirigido a analizar procesos evaluativos concretos; y, otro, dirigido a analizar dichos procesos tomados en su conjunto, en tanto que responden a una función de evaluación de una política pública determinada; siendo el primero como un apoyo y un antecedente del segundo.

La metaevaluación, en la concepción o función que aquí planteamos, no ha sido tan desarrollada en la literatura respectiva, más bien, se ha prestado mayor atención a la función relativa al control de calidad de evaluaciones. Así, observamos en los planteamientos de Scriven (1991), Stufflebeam (1974, 1981, 2001 y 2007), Schwandt y

Halpern (1988) y Ballart (1992), un claro desarrollo de la metaevaluación en su función de control de calidad de evaluaciones, centrándose en destacar una sola dimensión de la misma. No obstante, tales planteamientos nos aportan los elementos conceptuales básicos para el adecuado desarrollo de nuestra metaevaluación, por lo que su conocimiento es de fundamental importancia, ya que nos van a ayudar a sentar las bases y, por ende, articular nuestro marco de investigación.

El objeto del presente Capítulo es, precisamente, desarrollar, desde un punto de vista teórico y práctico, el marco metodológico de nuestra investigación utilizando la metaevaluación como herramienta que, como hemos visto, es el medio más adecuado para ser aplicado en el análisis de la función de evaluación. Así, nos referiremos al desarrollo conceptual de la metaevaluación, del cual vamos a extraer los elementos necesarios para construir el marco metodológico de nuestra investigación.

Una vez visto el desarrollo conceptual, vamos a elaborar los criterios de metaevaluación que van a guiar nuestra investigación para analizar la función de evaluación de la política de cooperación para el desarrollo, en el ámbito de la administración central española, con la finalidad de verificar si se consolida en una política de evaluación. Establecidos los criterios, como base para el análisis de determinados aspectos de la función de evaluación, realizaremos una explicación de la aplicación de los mismos, teniendo en cuenta las fuentes de información disponibles a lo largo de la investigación. Ello no quita que analicemos procesos evaluativos concretos, como de hecho lo haremos, pero no para verificar su calidad, cuanto para que nos sirvan de elementos a partir de los cuales vamos a abstraer premisas que nos lleven a tener una visión más amplia de la función de evaluación.

Entonces, vayamos a situarnos conceptualmente en el ámbito específico de la metaevaluación, para luego aplicarlo a la función de evaluación de la política de cooperación para el desarrollo de la administración central española, en aras de verificar, también, su consolidación en una política pública.

I. ¿Qué es metaevaluación?

Como suele ocurrir con cualquier definición, éstas evolucionan con el paso del tiempo y sobre nuevos hallazgos en sus elementos constitutivos. El concepto de

metaevaluación, como veremos, no escapa de esta realidad. Así, por ejemplo, Scriven (1991, 228), define primero la metaevaluación como la evaluación de evaluación; luego, como la evaluación de evaluaciones – indirectamente, la evaluación de los evaluadores – que representa una obligación tanto ética como científica cuando el bienestar de otros está en juego.

De la misma manera, en Stufflebeam (1974, 72; 1981, 151; 2001, 185; y 2007, 651) y Shinkfield (2007, 651) se nota una evolución en su concepción de la Metaevaluación, a saber:

**Tabla II.1.:
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE META EVALUACIÓN**

1974	1981	2001 y 2007
Procedimiento para describir una actividad de evaluación y juzgarla en función de un conjunto de ideas para determinar si es una buena evaluación.	Proceso de diseño, obtención, uso descriptivo y juicio de información, acerca de la utilidad, practicidad, ética y adecuación técnica de una evaluación en orden a guiar la evaluación y hacer públicas sus fortalezas y debilidades.	Proceso de diseño, obtención, aplicación de información descriptiva y juicio de información – acerca de la utilidad, factibilidad, conveniencia y precisión de una evaluación y su naturaleza sistemática, dirección competente, honestidad, respeto y responsabilidad social – para guiar la evaluación y/o divulgar sus fortalezas y debilidades.

Fuente: Elaboración propia

Observamos que el concepto ha evolucionado notablemente que, a las connotaciones de tipo técnico, se le unen aquellas de tipo moral. Scriven (1991) ya decía, en el concepto antes apuntado, que la metaevaluación es una exigencia tanto ética como científica. De alguna manera, en el último concepto señalado por Stufflebeam y Shinkfield se contienen elementos de la definición propuesta por Scriven, pero amplía las connotaciones del concepto, destacando los siguientes elementos:

- Proceso, que la metaevaluación sea un proceso implica que incluye procesos de grupo y tareas técnicas aisladas. Los procesos en grupo tales como el delineo y aplicación denotan la interacción del metaevaluador con los intervinientes de la evaluación sujeta a investigación. Por un lado, durante la planificación de la metaevaluación, el evaluador identifica y entra en contacto con el cliente y otros interesados en la metaevaluación, con la finalidad de transmitir su importancia, el planteamiento de las preguntas respectivas, y cómo y cuándo deben ser dados a conocer los hallazgos. Por otro lado, al concluirse la metaevaluación, el

metaevaluador entra en contacto con el cliente y otros intervinientes para ayudarles a entender, a interpretar y a aplicar los hallazgos de la metaevaluación.

- Elementos obtenidos, son las tareas requeridas para adquirir y fijar la información necesitada para juzgar el núcleo de la evaluación. Especialmente, nos referimos a los contratos de evaluación, planes, datos, informes, etc. Adicionalmente, el metaevaluador debe entrevistar, encuestar y recoger información y puntos de vista de personas involucradas o afectadas por el proceso de evaluación.
- Juicio de información, los criterios básicos para juzgar la información en la evaluación de programas han sido recogidos en códigos, normas o estándares específicos, que varían según el país o el organismo de que se trate. Así, podemos mencionar:
 - Los principios establecidos por el CAD de la OCDE (1991), que establecen que toda evaluación debe articularse en función de: especificidad de propósitos, imparcialidad e independencia, credibilidad, utilidad y participación activa de donantes y receptores de las ayudas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).
 - Los *DeGEval-Standards* o estándares de evaluación de la Sociedad Alemana de Evaluación (2001) articulados en función de cuatro grandes atributos: utilidad, viabilidad, corrección y precisión (*DeGEval - Gesellschaft für Evaluation e.V.*).
 - Los “valores fundamentales” establecidos por la Sociedad Francesa de la Evaluación (SFE, 2003), recogidos en los principios de referencia de: pluralidad, distanciación, competencia, respeto de las personas, transparencia, y responsabilidad (*Société Française de l'Évaluation*).
 - La *AEA Guiding Principles* de la Asociación Americana de Evaluación (2004), en la que se establecen que los principio necesarios para realizar una evaluación, deben de girar en torno a: sistematicidad en la investigación, competencia, integridad y honestidad, respeto a la gente y responsabilidad en función del bienestar general y público (*American Evaluation Association*).
 - La Guía de Principios establecida por el Departamento de Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores Danés (2006), en el que se establece que toda evaluación debe articularse en base a principios de: independencia, imparcialidad, objetividad, transparencia, asociación, viabilidad, propiedad,

rentabilidad, precisión, imparcialidad, credibilidad y utilidad (*Ministry of Foreign Affairs of Denmark*).

- Los estándares establecidos por *Joint Committee for Educational Evaluation*, en los que la evaluación debe de girar en torno a principios de: utilidad, viabilidad, corrección y precisión (*The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*).

Estos principios nos van a orientar para juzgar la evaluación en dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva. En cuanto a la dimensión objetiva podemos decir, que se nos dan criterios que van a permitirnos juzgar la evaluación en sí misma como objeto de investigación del metaevaluador. En cuanto a la dimensión subjetiva, se nos dan criterios relativos a las capacidades, habilidades y actitudes que deberá tener – o procurar adquirir – el metaevaluador cara a sí mismo, como a los diversos intervinientes en el proceso evaluativo. Ambas dimensiones nos muestran complementariedad pues, para que en una evaluación exista precisión, viabilidad, legitimidad, utilidad y corrección, es necesario que sea una investigación sistemática realizada con competencia, integridad, honestidad y pensando en el interés general de los intervinientes en el proceso evaluativo y en la política y/o programa respectivos.

Estos principios pretenden orientarnos hacia una evaluación que contenga información adecuada sobre la idoneidad de políticas y/o programas, para luego poder adoptar decisiones que nos lleven a dar soluciones acertadas a problemas planteados en tales políticas y/o programas. Tales principios deben servirnos como herramientas para juzgar adecuadamente durante el desarrollo del proceso evaluativo, tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo.

- Guía de la evaluación y/o medio para divulgar sus fortalezas y debilidades, como cualquier evaluación, la metaevaluación tiene un doble rol: formativo y sumativo. En cuanto al rol formativo podemos decir que la metaevaluación ayuda a una evaluación para que tenga éxito. En cuanto al rol sumativo podemos decir que, la metaevaluación ayuda a las partes interesadas a juzgar el mérito y el valor de la evaluación.

Tales planteamientos articuladores de la metaevaluación guardan relación con lo que al respecto establece Stake (2006, 255), definiéndola como un control de calidad de

una evaluación o, como la determinación de las fortalezas y debilidades del estudio de la calidad de un programa. Esto, a su vez, se corresponde con una de las definiciones o funciones de metaevaluación establecidas por Bustelo (2004), mencionadas en la introducción al presente Capítulo. Podemos observar, por tanto, que los planteamientos de los diversos autores convergen en que la metaevaluación sirve para verificar la calidad de los procesos evaluativos; es importante añadir que esa verificación se hará teniendo en cuenta la aplicación de determinados criterios, los cuales darán la pauta para el análisis de la calidad.

Ahora, por lo que a nosotros nos interesa, queremos analizar, desde la metaevaluación, la función de evaluación de la política de cooperación española para el desarrollo, que se concreta en la realización de procesos evaluativos y que se consolida, eventualmente, en una política pública. Al respecto, consideramos que las conceptualizaciones arriba apuntadas nos sirven como apoyo para articular este tipo de metaevaluación que planteamos, no obstante, ésta va a diferir en cuanto a perspectiva y criterios se refiere es decir, la misma metaevaluación la aplicaremos a un objeto distinto, con lo cual va a ser necesario cambiar el modo y los aspectos que hay que analizar.

En tal sentido, partiendo de los elementos conceptuales que integran la metaevaluación en su acepción de control de calidad de evaluaciones, podemos decir lo siguiente respecto de la metaevaluación en cuanto análisis de una función que, eventualmente, se consolida en una política pública:

- La metaevaluación, tal como la queremos plantear en la presente investigación, también es un proceso, pero un proceso orientado, no a analizar diversas evaluaciones tomadas en su conjunto con la finalidad de verificar su calidad, sino la función de evaluación del que son manifestación o concreción y, en tanto se consolida en una política pública. Así, por ejemplo, antes que analizar aspectos relativos a la gestión individual de cada evaluación, nos interesa analizar cuándo es que surge el interés por evaluar de la administración; o, antes que conocer las vicisitudes de los procesos evaluativos, nos interesa analizar cómo es que se han planificado las evaluaciones.

Asimismo, en este proceso va a identificarse la interacción de agentes pero, no tanto de agentes que integren las diversas evaluaciones, sino agentes que tienen a su cargo la puesta en marcha en su totalidad de la función de evaluación o la eventual política de evaluación. Así, por ejemplo: la administración pública, las entidades contratadas para realizar evaluaciones, etc. En este proceso, también van a identificarse y requerirse técnicas de análisis pero, no para analizar cómo se han llevado a cabo las evaluaciones, cuanto cómo es que se ha llevado a cabo la función de evaluación del que son origen y manifestación.

- La metaevaluación que planteamos, implica también la realización de unas tareas determinadas para obtener información, pero estas tareas deben estar orientadas a extraer información que nos muestre los diversos aspectos de la función de evaluación, no tanto de las evaluaciones individuales. Quizás, la información que nos puedan mostrar las evaluaciones individuales o tomadas en su conjunto, nos va a servir, en la medida que nos muestren aspectos específicos de la función de evaluación de la administración. Por ejemplo, un contrato de evaluación, nos muestra el planteamiento adoptado por la administración para llevar a cabo su función de evaluación que, en el caso español, se hace vía externalización o contratación externa.

Asimismo, cabe precisar que, una fuente privilegiada de información para el análisis de la función de evaluación, lo constituyen las entrevistas realizadas a agentes clave, dígase, funcionarios de la administración, asesores de la administración en materia de evaluación, etc. Ello debido a que tales agentes, en tanto involucrados en el quehacer evaluativo de la administración, disponen de información adecuada y pertinente que puede mostrarnos la realidad completa que integra la función de evaluación.

- Nuestra metaevaluación, también va a realizar juicios de información, para lo cual requerirá de criterios para juzgar la información de la que se disponga. La elaboración de dichos criterios estará subordinada al objeto de estudio de nuestra metaevaluación es decir, los mismos se elaborarán teniendo en cuenta aspectos que nos lleven a un mayor conocimiento de la función de evaluación, en tanto se consolida en una política pública.

- Nuestra metaevaluación nos servirá, también, para identificar fortalezas y debilidades de la función de evaluación, tanto desde el punto de vista de su planteamiento, como desde el de su implementación. Al respecto, la identificación de fortalezas y debilidades, en el nivel de función de evaluación, nos va a aportar información distinta y complementaria a la del análisis de la calidad de las evaluaciones, ya que, al analizar la función de evaluación, analizamos aquello que origina dichas evaluaciones es decir, vamos a su causa; así, conociendo la causa, podemos encontrar razones suficientes para explicar sus efectos, potenciarlos y/o fortalecerlos. Entonces, desde nuestro punto de vista, el conocimiento de la función de evaluación es fuente de información complementaria de gran importancia, ya que vamos a conocer las fuentes desde donde se origina la práctica evaluativa de la administración.

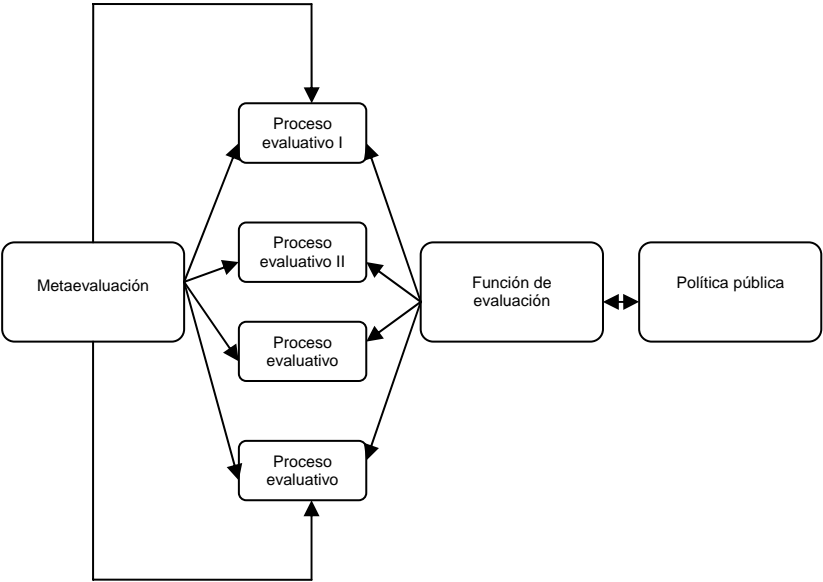
Podemos observar que nuestro concepto de metaevaluación es distinto al planteado en el inicio del presente apartado, teniendo en cuenta la literatura especializada en metaevaluación. Nuestro concepto implica que la metaevaluación no va a dirigirse a un conjunto de evaluaciones, cuanto a la función que les da origen y que, eventualmente, se consolida en una política pública. El cambio de dirección en el objeto de análisis que hemos dado a la metaevaluación, no quiere decir que no se tendrán en cuenta evaluaciones particulares y concretas tomadas en su conjunto, se utilizarán en la medida que nos aporten información útil acerca de la función de evaluación que les dio origen, las sistematizó y las puso en marcha.

Por tanto, nuestro concepto de metaevaluación se aplica en un nivel de análisis distinto que el de una evaluación individual o que, incluso, la metaevaluación en su acepción de control de calidad de evaluaciones. Al respecto, los siguientes gráficos nos muestran de forma esquemática lo que queremos explicar:

Tabla II.2. :
CONCEPCIONES O FUNCIONES DE LA META EVALUACIÓN

META EVALUACIÓN ORIENTADA AL CONTROL DE CALIDAD DE EVALUACIONES

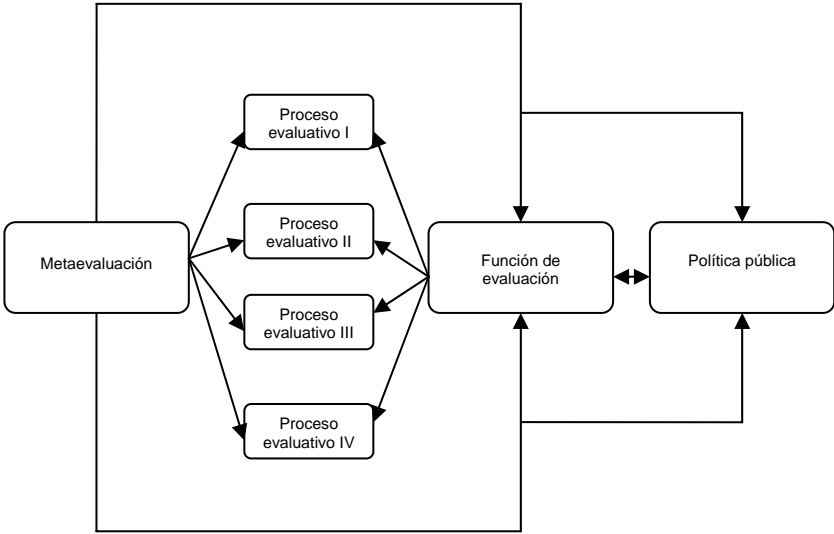
Gráfico I



Fuente: Elaboración propia

META EVALUACIÓN ORIENTADA AL ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN, EN TANTO SE CONSOLIDA EN UNA POLÍTICA PÚBLICA

Gráfico II



Fuente: Elaboración propia

En el primer gráfico podemos apreciar que la metaevaluación se dirige a procesos evaluativos individuales tomados en su conjunto, para verificar la calidad de los mismos. Tales procesos son la consecuencia del ejercicio de la función de evaluación de la administración pública cuándo ésta se plantea verificar la marcha de sus políticas públicas. Asimismo, cabe precisar que la función de evaluación, además de concretarse en procesos evaluativos, también puede concretarse en una política pública, en la medida que se utilice como un mecanismo para dar solución a los diversos problemas que se planteen en la evaluación y, sobre todo, en la medida en que exista un compromiso político de evaluar.

En el segundo gráfico, en cambio, observamos que la metaevaluación, se dirige directamente a analizar la función de evaluación, la cual, como hemos visto puede consolidarse en una política pública. Cabe precisar que, esta perspectiva metaevaluativa, no es que deje de lado los procesos evaluativos que se realizan, sino que los utiliza en la medida que permitan inferir información acerca de la función de evaluación objeto real u directo de análisis e investigación. Además, puesto que tales procesos evaluativos son una concreción de la función de evaluación, de alguna manera, nos van a dar a conocer aspectos relevantes de la misma en cuanto tal y en cuanto que consolida una política pública. Este último tipo de metaevaluación es el que nos interesa a efectos de analizar la eventual consolidación de una política de evaluación desde el análisis de la función de evaluación de la administración.

Una vez establecido el marco conceptual que aplicaremos para nuestra metaevaluación, cabe plantearse, ¿para qué metaevaluar? es decir, hemos delimitado conceptualmente nuestro campo de estudio y nuestro modo de investigación pero, ¿para qué? Al respecto, una vez más nos servimos de lo que se dice respecto de la metaevaluación en cuanto control de calidad de las evaluaciones, para que luego, tomándola como referencia, establecer nuestro ámbito metaevaluativo.

II. ¿Para qué metaevaluar?

La respuesta a esta pregunta la podemos inferir de los planteamientos de Stufflebeam (1974, 73 – 74), quien hace una verificación paralela evaluación – metaevaluación, comentando para qué sirven tanto una como la otra, siempre dentro de la concepción o función de la metaevaluación como control de calidad de evaluaciones, no como

análisis de la función de evaluación. Así, se establecen los siguientes cometidos respecto de la metaevaluación:

- Si la evaluación es una valoración del mérito de la política y/o programa, la metaevaluación significa también una valoración del mérito, pero no tanto de la política y/o programa, sino del mérito de los esfuerzos de la evaluación. Al respecto, en el enfoque de metaevaluación que planteamos, la verificación del modo de ejercer la función de evaluación es una manera de verificar el esfuerzo realizado por la administración, para realizar evaluaciones sobre diversos aspectos de una determinada política.

En nuestro caso, se trata de constatar qué es lo que ha hecho la administración para desarrollar una función de evaluación dirigida a verificar la idoneidad de su política de cooperación para el desarrollo en base al análisis de sus diversas manifestaciones: acciones y/o intervenciones de cooperación. Así, la verificación del mérito en este tipo de metaevaluación, tiene que ver con el análisis y verificación de los diversos elementos que ha previsto la administración para desarrollar su función de evaluación – estructuras, procedimientos, agentes, etc. – que, incluso, le llevan a hablar de política de evaluación.

- Si la evaluación sirve para mejorar y valorar el proceso de toma de decisiones o lo que se denomina *policy making*; la metaevaluación servirá para proveer información proactiva que respalde las decisiones que deben guiar el trabajo de evaluación y, también, para proveer información retroactiva que ayude a los evaluadores a valorar sus trabajos de evaluación.

Desde luego, nuestro enfoque de metaevaluación está orientado también para garantizar un mejoramiento en el proceso de toma de decisiones, incluso, de un modo más originario. Es decir, nuestro tipo de metaevaluación, al orientarse a analizar la función de evaluación, va a tener que dirigirse directamente al núcleo donde se originan las decisiones de evaluación, las cuales, a su vez, guardan relación con las decisiones que serán objeto de evaluación. Así, en nuestro caso, la administración pública, se plantea evaluar los mecanismos a través de los cuales se concreta su política de cooperación para el desarrollo. En tal sentido, tiene atribuidas unas funciones de evaluación específicas que la facultan para analizar las manifestaciones o concreciones de su política de cooperación.

Por tanto, el análisis de la función de evaluación de la administración va a mostrarnos los diversos modos que ésta ha adoptado para evaluar su política de cooperación, lo cual repercutirá en la manera de hacer cooperación para el desarrollo. En ese sentido, si en el diseño de las evaluaciones previstas por la administración, se prevé el mejoramiento, el control y la ilustración de acciones futuras de las intervenciones de cooperación entonces, se está mostrando una clara tendencia hacia el perfeccionamiento de la política de cooperación.

- Si la evaluación debe valorar los objetivos, los diseños, la implementación o los resultados; la metaevaluación debe valorar la importancia de los objetivos de evaluación, la propiedad de los diseños de evaluación, la adecuación de la implementación de los diseños y la calidad e importancia de los resultados de la evaluación.

En nuestro marco metaevaluativo, el análisis de la función de evaluación, puede darnos una pauta para que, por ejemplo, conociendo la génesis estructural o procedimental de los procesos evaluativos, podamos hacer una valoración más amplia de la evaluación analizando otros aspectos de la misma: interés por evaluar, instituciones especializadas en evaluación, planificación de evaluaciones, etc.

- Si la evaluación debe proveer información descriptiva y crítica y, recomendaciones apropiadas; la metaevaluación debe describir y juzgar el trabajo de evaluación y, además, debe recomendar cómo las evaluaciones pueden ser mejoradas y los hallazgos convenientemente utilizados.

Nuestra metaevaluación, en tanto análisis de función, va a centrarse en otros aspectos de la evaluación identificados a partir de una visión más amplia de la misma, así por ejemplo, vamos a analizar, describir y valorar desde cuándo existe un interés por evaluar, cómo se ha concretado tal interés, qué medios se han puesto en marcha para dar operatividad a la evaluación, etc., aspectos que, propiamente, tienen que ver más con la concepción de la metaevaluación como análisis de función que como control de calidad de evaluaciones.

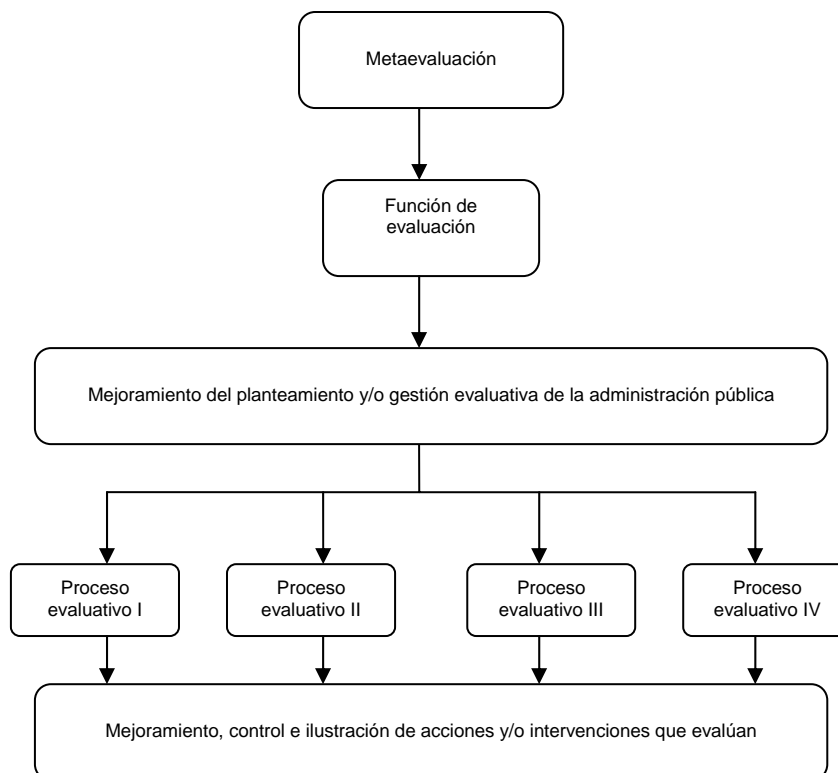
- Si la evaluación debe servir a todas las personas que están involucradas, tanto en ella como en la política y/o programa que se está evaluando; la metaevaluación debe servir a todos los evaluadores y a todas las personas que están interesadas en su trabajo.

En nuestro caso, el análisis de función de evaluación en tanto se consolida en una política pública, debe de servir a todos los interesados en tal política, dígase, por ejemplo, decisores, planificadores, gestores, entidades privadas especializadas en evaluación, etc., y no sólo a los evaluadores.

Por tanto, el “¿para qué metaevaluar?”, podríamos decir, que se corresponde con una exigencia y una necesidad de la administración que se plantea perfeccionar su función de evaluación, en tanto elemento articulador de unos procesos evaluativos y que puede consolidarse en una política pública. Para ello, va a ser necesario que disponga de información adecuada de los elementos constitutivos de la función, con la finalidad de que, conociéndolos, adopte las medidas correctivas o impulsoras pertinentes para un mejor desarrollo de las mismas.

Un aspecto adicional que quería destacar, es el relativo a la repercusión que puedan tener las medidas adoptadas a consecuencia de un proceso metaevaluativo como el nuestro, en las evaluaciones que de la función de evaluación se deriven. Al respecto, como hemos visto, las evaluaciones, en principio, se plantean como procesos tendientes a controlar, mejorar e ilustrar las acciones y/o intervenciones que se someten a su análisis; en tal sentido, si nuestra metaevaluación se orienta a corregir o a mejorar los elementos que las articulan – la función de evaluación – se entiende que contribuirá indudablemente a que los procesos evaluativos cumplan los fines para los que se han previsto. Este planteamiento, lo graficamos de la siguiente manera:

Tabla II.3.:
INFLUJO DE NUESTRA METAevaluACIÓN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES



Fuente: Elaboración propia

Así si al metaevaluar se identifican deficiencias en la función de evaluación, puede ser el momento de mejorar un aspecto que, tarde o temprano, influirá en los procesos evaluativos concretos. Por ejemplo, el que existan planes de evaluación, es un indicio de que las evaluaciones cuentan con previsiones de tipo institucionales y operativas es decir, quién va a realizar la evaluación y cómo o con qué medios va a contar, previsiones que van a determinar si se hacen o no evaluaciones o, cuál va a ser su resultado.

Una vez vistas las razones de metaevaluación, cabe plantearse los modos de metaevaluar. Es decir, las metaevaluaciones tienen unos fines pero, para llegar a esos fines, es necesario saber qué hacer y establecer los modos de cómo alcanzarlos. Entramos ya, en el ámbito de la metodología de metaevaluación que nos va a marcar la “hoja de ruta” o la vía a seguir en nuestro proceso metaevaluativo. Lógicamente, en

este camino vamos a necesitar de instrumentos y a analizar aspectos que nos van a ayudar a alcanzar nuestros fines específicos, me refiero a la necesidad de utilizar mecanismos de análisis y recogida de información y, de criterios concretos de metaevaluación.

III. ¿Cómo metaevaluar?

El modo de metaevaluar dependerá de lo que se pretenda con la metaevaluación. Al respecto, Stufflebeam (1974) y, Schwandt y Halpern (1988), partiendo de conceptualizaciones sobre la evaluación establecen dos diseños de metaevaluación, conformados en función de lo pretendido: diseño de metaevaluación proactiva o formativa y diseño de metaevaluación retroactiva o sumativa. Así, nos remitimos a las definiciones que sobre evaluación formativa y sumativa se hicieron en el apartado IX.1. del Capítulo I, no obstante, hay que hacer unos matices ya que estamos tratando el tema de la metaevaluación. La metaevaluación formativa, es una guía durante el proceso de evaluación, se trata de un examen que se realiza en el transcurso de la evaluación para ayudar al evaluador a decidir mejor la planificación, conducción e interpretación de los diversos aspectos de la evaluación. En la metaevaluación sumativa, se pretenden hacer públicas las fortalezas y debilidades de una evaluación, se trata de un examen llevado a cabo en la conclusión de una evaluación para dar cuenta de la totalidad de sus méritos (Schwandt y Halpern 1988, 28).

A continuación, reproducimos el esquema desarrollado por Stufflebeam (1974, 77), en el cual puede visualizarse las dos clases de metaevaluación en función de los propósitos que persigue: metaevaluación formativa y metaevaluación sumativa; las etapas de todo proceso de metaevaluación: diseño, obtención de información y aplicación de la información; y, el objeto de la metaevaluación: objetivos, diseño, procesos y resultados.

**Tabla II.4.:
META-EVALUACIÓN EN FUNCIÓN DE PROPÓSITOS, ETAPAS Y OBJETO**

PROPÓSITOS DE LA META-EVALUACIÓN	ETAPAS EN EL PROCESO DE META-EVALUACIÓN	OBJETOS DE LA META-EVALUACIÓN			
		Objetivos de evaluación	Diseño de evaluación	Procesos de evaluación	Resultados de evaluación
Metaevaluación proactiva para servir en el proceso de decisión en el trabajo de evaluación (esto es lo que se llama metaevaluación formativa y usualmente está dirigida por personas que disponen de información confidencial)	Proyección de los requerimientos de información	Posibles objetivos de evaluación Criterios para medir el nivel de popularidad de los objetivos de evaluación	Diseño alternativo de evaluación Criterios para medir el nivel de popularidad de los diseños de evaluación	Trabajo minucioso y programado para la elección del diseño de evaluación Administrar la lista de control para revisar los diseños de evaluación	Los criterios de evaluación de objetivos, costos, calidad e impacto Futuros usuarios de la evaluación
	Obtención de la información necesaria	Análisis lógico de los objetivos de evaluación Nivel de popularidad de los objetivos de evaluación	Nivel de popularidad de los diseños alternativos	Revisión de los diseños de evaluación Monitoreo de los procesos de evaluación	Nivel de popularidad de la calidad de los reportes Evidencia de uso de las Evaluaciones para el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas Nivel de popularidad del valor de los reportes de evaluación Monitoreo del gasto realizado en la evaluación
	Aplicación de la información obtenida	Recomendaciones sobre qué objetivos de evaluación pueden ser elegidos	Recomendaciones sobre qué diseños pueden ser elegidos	Progreso periódico y reportes de excepción Recomendaciones para modificar el diseño de evaluación y el procedimiento	Reportes periódicos de calidad, impacto, costo/eficacia de la evaluación Recomendaciones para mejorar los resultados de la evaluación

<p>Metaevaluación retroactiva para servir a la rendición de cuentas en el trabajo de evaluación (esta es la que se denomina metaevaluación sumativa y, usualmente, es dirigida por personas de fuera)</p>	Proyección de los requerimientos de información	<p>Objetivos elegidos</p> <p>Criterios para juzgar los criterios de evaluación</p>	<p>El diseño elegido</p> <p>Los competidores críticos</p> <p>Criterios para medir el nivel de popularidad de los diseños de evaluación</p>	<p>Trabajo minucioso y programado para el diseño de evaluación elegido</p> <p>Administrar la lista de control para revisar el diseño de evaluación</p>	<p>Los criterios de evaluación de objetivos, costos, calidad e impacto</p> <p>Futuros usuarios de la evaluación</p>
	Obtención de la información necesaria	<p>Encuesta de necesidades de evaluación</p> <p>Niveles de audiencia de los objetivos de evaluación elegidos</p> <p>Análisis de objetivos de evaluación relacionados a criterios, necesidades y niveles de popularidad de audiencia</p>	<p>Niveles de popularidad de los diseños de evaluación alternativos</p>	<p>Estudio de caso del proceso de evaluación</p> <p>Análisis de discrepancias entre el proceso de evaluación y el diseño elegido</p>	<p>Niveles de popularidad de la calidad de los reportes</p> <p>Evidencia de uso de la evaluación para el procesos de toma de decisiones y la rendición de cuentas</p> <p>Niveles de popularidad del valor de los reportes de evaluación</p> <p>Análisis de costo para la evaluación</p>
	Aplicación de la información obtenida	<p>Valoración de los objetivos de evaluación elegidos</p>	<p>Valoración del diseño de evaluación elegido</p>	<p>Valoración de la implementación del diseño de evaluación</p>	<p>Valoración de la calidad, utilidad y coste/eficacia de la actividad de evaluación</p>

Fuente: Stufflebeam (1974), traducción propia.

Esta esquematización nos muestra los aspectos más esenciales de la metaevaluación en tanto evaluación de evaluaciones. Como puede observarse, se trata de lineamientos generales que siguen la misma lógica, tanto si se trata de una metaevaluación sumativa como de una metaevaluación formativa, no obstante, un aspecto que se echa en falta es la consideración del contexto socio – político en el que se desarrolla la metaevaluación es decir, tal aspecto no se toma como una variable propia de la metaevaluación, siendo ésta un modo de hacer evaluación. Al respecto, son válidos los planteamientos de Chelimsky (1997, 58 – 65) referidos al contexto actual en el que está desarrollándose la evaluación y que hemos desarrollado en el apartado IV del Capítulo I. En ese sentido, el influjo del contexto socio – político muchas veces es determinante, sobre todo desde el punto de los sujetos intervinientes – evaluador y evaluado – y del objeto de estudio – la evaluación misma y sus resultados –. Desde los sujetos intervinientes, porque muchas veces su actuar estará condicionado por el mismo contexto; y, desde el objeto, porque éste responde a un contexto determinado que, si no se tiene en cuenta, puede no entenderse completamente.

Los planteamientos arriba descritos están elaborados, fundamentalmente, desde la perspectiva de la metaevaluación concebida como control de calidad, y no desde la perspectiva de la función de evaluación, lo cual no quiere decir que no nos aporten elementos conceptuales que nos sirvan de apoyo para articular nuestro enfoque, antes bien, pueden aplicarse, pero siempre teniendo en cuenta la perspectiva dentro de la cual estamos realizando nuestro análisis.

Nuestra aplicación metaevaluativa, no va a pretender ser un instrumento orientado a la rendición de cuentas, cuanto un instrumento orientado a la ilustración, en aras de un mejoramiento de la función o de la política de evaluación aspectos que, como hemos visto, también son finalidades que tiene o debe tener toda evaluación específica y concreta. Así, nuestra perspectiva metaevaluativa se plantea como un modo de analizar aspectos de la función de evaluación, para que nos den a conocer el estado de la misma, con la finalidad de aportar elementos que puedan perfeccionarla.

Un aspecto que también es importante destacar en nuestro enfoque metaevaluativo es el relativo al contexto socio – político, en nuestro caso, más verdaderamente político. Es decir, si cuando mencionábamos la importancia del contexto en la realización de metaevaluaciones orientadas al control de calidad, como las planteadas por Stufflebeam

(2001 y 2007) y, Schwandt y Halpern (1988) ahora, en nuestro enfoque, la importancia cobra especial relevancia debido a que el análisis metaevaluativo que planteamos se orienta a influir en el ámbito decisonal de la administración pública y, en ella, las decisiones tienen un marcado cariz político, en el sentido que tienen su origen en planteamientos gubernamentales. Así, las decisiones de la administración se orientan a ejecutar decisiones gubernamentales que, en esencia, son decisiones políticas que responden a un planteamiento ideológico de fondo; en tal sentido, se hace indispensable conocer el contexto político para identificar tendencias y modos de actuar.

Por tanto, nuestro diseño metaevaluativo se orientará a mostrar fortalezas y debilidades de una función o política determinadas, con la finalidad de ilustrarnos para mejorarlas o corregirlas, según se trate. Nuestro diseño comprende también una referencia al contexto político, ya que analizaremos una función que tiene un claro matiz político, tal como hemos mencionado.

Una vez planteado el diseño de metaevaluación, conviene establecer de manera concreta cómo es que se va a realizar dicho proceso. En tal sentido, una vez más, el planteamiento de Stufflebeam (1974), nos parece bastante sugerente, en el sentido que, las “etapas para el proceso de metaevaluación” que plantea en el cuadro anterior, son las que se seguirían normalmente para todo tipo de evaluación: “proyección de los requerimientos de información” o qué voy a necesitar; “obtención de la información necesaria” o cómo voy a obtenerlo; y, “aplicación de la información obtenida” o qué voy a hacer una vez que disponga de tal información. Digamos que este es el planteamiento de entrada en nuestro proceso metaevaluativo así, la implementación de cada una de estas etapas nos va a llevar a especificar los contenidos de cada una de ellas.

III.1. ¿Cómo se hace un procedimiento de metaevaluación?

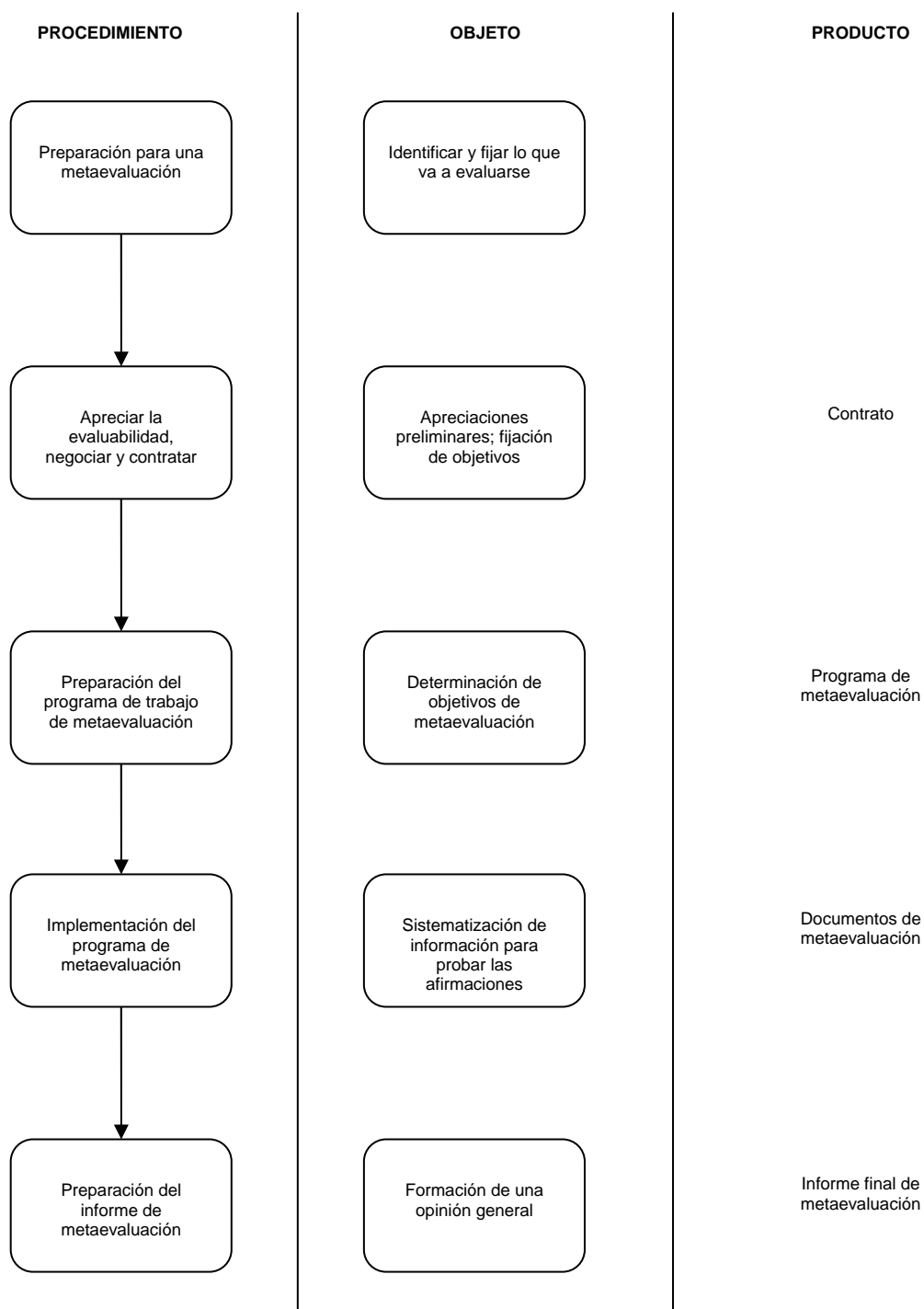
En el apartado VII del Capítulo I, veíamos cómo Bustelo (2002) y Scheirer (1998), establecían un procedimiento específico para realizar evaluaciones. Así, por ejemplo, Bustelo establecía un procedimiento integrado por las siguientes fases: delimitación del objeto; definición de preguntas; elección de instrumentos de recopilación de información; recopilación de información; análisis de datos a la luz de los criterios; y, elaboración del

informe de evaluación y comunicación de resultados. Scheirer (1998), nos ofrece un procedimiento caracterizado por la participación activa de los diversos agentes intervinientes, el cual consta de las siguientes fases: identificar a todos los agentes intervinientes; entrevistar a tales agentes; realización de preguntas de evaluación; diseñar un marco evaluativo siguiendo un modelo lógico; y, diseño definitivo de la evaluación previa revisión de los intervinientes. Desde mi punto de vista, ambos modelos son complementarios, no obstante, el segundo es más participativo que el primero al integrar en el procedimiento a diversos agentes intervinientes en la evaluación.

Estos planteamientos, si bien se refieren a la evaluación, pueden aplicarse también a la metaevaluación, pues, al fin y al cabo, es un modo de hacer evaluación. No obstante, habrá que tener en cuenta el objeto específico de la metaevaluación para verificar, si hace falta, replantear algunas de las fases previstas. La aplicación de estos modelos a nuestro enfoque metaevaluativo nos puede resultar útil, ya que se muestran lógicos, coherentes y organizados para efectuar un análisis que nos muestre realidades que sirvan para ilustrar a la administración para que ésta pueda adoptar mejores decisiones o, en todo caso, perfeccionar las ya adoptadas.

Complementarios a tales modelos de procedimientos, se encuentra el modelo ofrecido por Schwandt y Halpern (1988, 47) que, si bien se refiere a la auditoría, puede aplicarse a la metaevaluación, siguiendo el paralelismo que tales autores hacen de dichas actividades. En tal sentido, tales autores esquematizan un procedimiento concreto dividido en fases, en función de objetivos y que conduce a la obtención de resultados, que procedemos a señalar:

**Tabla II.5.:
PROCEDIMIENTO DE META EVALUACIÓN**



Fuente: Schwandt y Halpern (1988, 47), traducción y adaptación propias.

El procedimiento de metaevaluación que acabamos de esquematizar muestra cinco fases en las que, podríamos decir, se destacan dos acciones que lo resumen todo: recolección de información y análisis de información. En la primera acción se incluirían las tres primeras fases y, en la segunda, las tres restantes. Asimismo, podríamos decir que, un eje sobre el que gira todo el procedimiento de metaevaluación es el de la calidad y pertinencia de la información. Pero, pasemos a explicar cada una de las fases previstas en este procedimiento:

- a) Preparación para una metaevaluación, la decisión de evaluar puede provenir de un acuerdo previo para evaluar una determinada política y/o programa o, de una iniciativa propia de un evaluador para determinar o demostrar la calidad de su propia evaluación a través de un evaluador independiente. En esta fase del procedimiento de metaevaluación, el evaluador debe hacer una descripción del contexto, los propósitos de la evaluación, la justificación de la metodología empleada, los móviles de la evaluación, los objetivos de la evaluación, los fines y las expectativas.
- b) Apreciación de la evaluabilidad, negociación y contratación, el evaluador, junto con los interesados, debe determinar cuáles son las necesidades de evaluación es decir, qué es lo que debe evaluarse. En ese sentido, el evaluador debe negociar sobre los siguientes puntos: (i) el tiempo requerido para alcanzar los objetivos de evaluación; (ii) lo necesariamente requerido durante el proceso de evaluación; (iii) verificar los requerimientos de tiempo y forma del informe de evaluación; (iv) el tiempo entre los alcances propuestos y los objetivos de la evaluación, teniendo en cuenta las capacidades del evaluador; y, (v) posibles conflictos de interés que puedan dañar la independencia del evaluador. Estas negociaciones suelen concluir en un contrato entre dos partes en el que se especifican los alcances y objetivos de la evaluación, duración de la evaluación, algún requerimiento necesario para la evaluación, costo de la evaluación y las condiciones del reporte final de evaluación.
- c) Preparación del programa de trabajo de metaevaluación, en esta fase el evaluador debe especificar los procedimientos a seguir para alcanzar los objetivos de evaluación acordados. Aquí, se desarrolla un programa de trabajo que describe la información a ser utilizada, los criterios e indicadores de medición y el sistema de completar la información.

- d) Implementación del programa de trabajo de metaevaluación, en esta fase el evaluador recoge información necesaria para evaluar y prepara documentos de trabajo de toda la actividad evaluativa. En esta fase el evaluador puede enfrentarse a problemas imprevistos para cuya resolución debe contar con los intervinientes interesados en la evaluación.
- e) Preparación del informe de evaluación, aquí el evaluador debe procurar incluir una breve descripción de los propósitos de evaluación, una visión de los procedimientos de evaluación, una clara descripción de los criterios e indicadores utilizados en la preparación de las encuestas y en los hallazgos.

En el proceso de metaevaluación planteado, además, de las actividades previstas para un adecuado desarrollo, puede observarse que, el papel que juega el evaluador es de importancia fundamental ya que, él hace las veces de negociador, parte contratante, mediador entre partes para resolver controversias, redactor, fijador de objetivos y criterios, etc., en pocas palabras, el evaluador tiene un rol multifacético, lo cual demanda que tenga amplias destrezas y cualidades que le permitan una buena labor en cuanto tal. Asimismo, con este planteamiento del procedimiento de metaevaluación, se deja entrever que no se trata de simplemente de una decisión de evaluar sin más, sino que se trata de toda una estructura fundamentada en el conocimiento profundo del objeto a evaluar y de la realidad circundante que, para garantizar su efectividad y cognoscibilidad cara a los interesados, se va a servir de herramientas cuantitativas y cualitativas que ayuden a visualizar mejor sus resultados.

Stufflebeam (2001, 192 – 202; y, 2007, 663 – 680), también, nos plantea un procedimiento de metaevaluación que, en sus líneas generales, guarda relación con los antes descritos pero, puntualiza en aspectos más operativos en torno al desarrollo del proceso de metaevaluación. En ese sentido, prevé las siguientes fases o, lo que él llama, tareas:

- a) Determinar y organizar la interacción con los agentes críticos, es necesario establecer las pautas de actuación tanto del metaevaluador como de los demás agentes intervinientes e interesados en la evaluación respectiva. Es decir, el proceso de metaevaluación debe iniciarse con un conocimiento de los agentes que intervendrán en la misma, ya sea para conocer puntos de vista como para determinar una “hoja de ruta”

que permita garantizar un proceso claro, preciso y transparente. Por ello también, será necesario que se fijen pactos o se adopten acuerdos que determinen obligaciones, competencias y resultados durante el proceso de metaevaluación para permitir una mejor comprensión, desde el principio, de las acciones que pretenden llevarse a cabo.

- b) El proceso de metaevaluación deberá contar con uno o más metaevaluadores cualificados, esta fase o tarea – tal como la llama Stufflebeam – es de fundamental importancia, ya que está en juego la fiabilidad y credibilidad de todo el proceso de metaevaluación. Es decir, un proceso de metaevaluación en el que los evaluadores son personas con poca cualificación profesional y poca solvencia moral, puede a ser que éste devenga en inútil tanto por sus contenidos como por la poca aceptación que tendría en el entorno donde pretenden darse a conocer sus resultados. Es por ello que, las capacidades del evaluador juegan un papel muy importante en toda evaluación ya que ello es garantía de efectividad de la misma.
- c) Definición de las preguntas de metaevaluación, esta fase o tarea debe girar en torno a dos ejes fundamentales: el mérito y el valor de la evaluación, lo cual se establece si se tienen claros los propósitos y hay transparencia en la información de la cual se dispone para realizar la evaluación. Es decir, es necesario tener un punto de referencia que nos sirva de parámetro para guiar nuestra evaluación, ello es lo que dirigirá todo el proceso. Asimismo, ese punto de referencia debe tener unas pautas que, poco a poco, nos lleven a él, para lo cual será necesario disponer de información que nos permita profundizar en nuestro objeto a evaluar y que, por ende, nos conduzca a la consecución de nuestro propósito planteado. La definición de las preguntas no debe de perder de vista estos dos ejes, ello será garantía de coherencia y pertinencia de todo el proceso evaluativo.
- d) Apropiación o acuerdo de normas, principios y/criterios para juzgar el sistema de evaluación o de la evaluación particular, al respecto, tanto los evaluadores como los clientes deben de tener un cabal conocimiento de los criterios, principios y/o normas a ser aplicados en la evaluación de evaluaciones. Cabe precisar que, no es necesario que se tenga un conocimiento completo, desde el principio, de tales criterios, basta con que haya un acuerdo general sobre los mismos ya que, como el proceso de metaevaluación suele ser formativo o sumativo, siempre se puede ampliar su conocimiento durante todo el proceso de metaevaluación.

- e) Celebración de un contrato formal de metaevaluación, al igual que cualquier evaluación, la metaevaluación debe ser firmemente vinculada a algún documento formal o a algún contrato. Así, por ejemplo, conforme a las normas establecidas por el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, los evaluadores y sus clientes deben negociar y acordar sus expectativas y sus responsabilidades, plasmándolo en algún documento. La razón de ello es evitar malentendidos, disputas, ataques mutuos, etc., se trata de ganar en claridad y conocer las “reglas de juego” desde el principio. El hecho de que existan acuerdos expresos sobre contenidos del proceso de metaevaluación nos sirve también para garantizar la objetividad de la evaluación así como, para tener un parámetro de referencia seguro en caso de discrepancias o incidencias.
- f) Recoger y revisar la información pertinente disponible, una vez fijados los términos de la evaluación, el metaevaluador necesita analizar el objeto de la metaevaluación, teniendo en cuenta la información pertinente que disponga. Esto no obsta a que el evaluador puede requerir de más información, antes al contrario, si verifica que la información disponible es insuficiente o imprecisa, está legitimado para requerir o recoger más información, ya que se trata de que su trabajo produzca resultados que sean útiles y que sirvan para mejorar la actividad evaluativa.
- g) Recoger nueva información necesaria que incluya, por ejemplo, entrevistas, observaciones y/o encuestas, las herramientas aquí mencionadas, pueden servirnos de acicate y corroboración de la información documental recogida, en el sentido que, siempre la información proveniente de los actores mismos de un proceso determinado, nos permite tener una visión de primera mano y, en principio, más real que la reflejada en los mismos documentos. Además, este tipo de herramientas, facilita mucho la elaboración de estadísticas, lineamientos generales, tendencias, comportamientos, comparaciones, etc.
- h) Analizar los hallazgos, la amplitud de información utilizada en la metaevaluación requiere una gran variedad de procedimientos de análisis cuantitativos y cualitativos. Así, los procedimientos varían en función de la naturaleza del objeto de metaevaluación es decir, por ejemplo, en el análisis de evaluaciones de matiz económico o financiero, conviene utilizar más, procedimientos fundamentados en funciones numéricas, que procedimientos fundamentados en análisis cualitativos.

- i) Juzgar la adhesión de la evaluación a determinados principios, criterios y/o normas, esta fase o tarea, es importante porque va a ayudar a determinar los lineamientos generales seguidos por la evaluación, lo cual va a repercutir necesariamente en los resultados de la misma. Es decir, tales principios, criterios y/o normas son el sustento o fundamento de la evaluación, inspiran todo el proceso en que consiste la misma.
- j) Preparar y presentar los informes necesarios, esta fase o tarea, nos va a permitir tener una visión clara, concreta y objetiva de todo el proceso de metaevaluación. Generalmente, un informe de tal naturaleza incluye el plan de metaevaluación, características de la metaevaluación y las conclusiones a las que se ha llegado en la misma. Estos informes deben ser las herramientas a través de las cuales se va a juzgar la evaluación objeto de metaevaluación y se van a hacer públicos sus fortalezas y/o debilidades en aras de mejorar planteamientos y formas de evaluar.
- k) Ayudar a los clientes y a otros agentes críticos a interpretar y aplicar los resultados, esta fase o tarea concreta se fundamenta en que la evaluación o la metaevaluación, en tanto procesos especializados, son realizados por profesionales y para profesionales. No obstante, muchas veces sus resultados no sólo interesan a profesionales sino también, que existen otras personas a quienes también les conviene conocerlos entonces, será necesario hacérselos entender y quién mejor que los mismos que intervinieron en el proceso evaluativo respectivo.

Las tareas planteadas por Stufflebeam (2001 y 2007) están orientadas a garantizar la máxima transparencia e inteligibilidad en todo el proceso evaluativo en cuanto a actores, acuerdos y resultados se refiere. Al respecto, considero que tales características son fundamentales para alcanzar los fines de utilidad y practicidad que todo proceso evaluativo pretende en aras de mejorar la política y/o programa o, en todo caso, una evaluación o sistema de evaluación.

No obstante lo anterior, que se muestra bastante positivo, se echa en falta una apreciación del contexto socio – político como una variable de fundamental importancia para un adecuado proceso de metaevaluación. Como ya hemos dicho anteriormente, tal contexto puede condicionar de alguna u otra manera el objeto de la metaevaluación, teniendo en cuenta que los procesos de evaluación no se dan libres de influjos, sino que se dan en medio de un conjunto de incidencias de índole social y/o política, más aun si se trata de

decisiones adoptadas por organismos gubernamentales. Al parecer, el planteamiento de Stufflebeam (2001 y 2007) se queda en aspectos racionales, subjetivos y organizativos y no toma en cuenta el ámbito dentro del cual se desarrolla el proceso evaluativo respectivo.

Una vez más, los planteamientos de Chelimsky (1997), que consideran el fuerte influjo que ejerce el entorno socio – político en el proceso de evaluación políticas y/o programas públicos, cobran de nuevo relevancia en tanto que complementan postulados de cariz racionalista, al tener en cuenta variables que nos dan un conocimiento más amplio y completo de la realidad que pretende evaluarse. Es decir, todo proceso evaluativo se da necesariamente dentro de un marco cambiante, lo cual debe ser tenido en cuenta en todo momento, ya que muchas veces ello nos puede condicionar unos resultados, unos criterios, una metodología, unas herramientas, unos principios o unos planteamientos de fondo. Esto significa que la consideración del contexto no puede ser omitida si se quiere evaluar con amplitud, precisión, adecuación y pertinencia.

La consideración del contexto en evaluación nos amplía la visión de la misma en el sentido que evaluar no será sólo un proceso dotado de herramientas, prácticas y habilidades que nos sirve para mejorar una política y/o programa, sino que también nos podrá servir como un mecanismo para comprender e interpretar mejor la vida social en tanto que ésta es afectada por tal política y/o programa pues, intenta atenderla en determinadas necesidades (Schwandt 2002, xii). Asimismo, el conocimiento del contexto socio – político nos permitirá interpretar mejor el por qué de los resultados y de los impactos producidos por la política y/o programa implantado en un determinado entorno social. Es decir, una política y/o programa están informados por la filosofía del sistema político establecido, por tanto un conocimiento de ese sistema nos puede dar la clave para poder interpretar con más sentido la política en sí, sus efectos y sus impactos (Hanberger 2001, 211).

A continuación, esquematizaremos los procedimientos de metaevaluación analizados, con la finalidad de visualizarlos para luego proceder a compararlos y fijarnos en el que más se adecua a nuestro objeto de estudio:

**Tabla II.6.:
ESQUEMA COMPARATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS ANALIZADOS**

BUSTELO	SCHEIRER	SCHWANDT y HALPERN	STUFFLEBEAM
Delimitación del objeto	Identificación de agentes	Preparación para una metaevaluación	Determinar y organizar la interacción con los agentes interesados
Definición de preguntas	Entrevistas a agentes	Apreciación de la evaluabilidad, negociación y contratación	Selección de metaevaluadores cualificados
Elección de instrumentos de recopilación de información	Realización de preguntas de evaluación	Preparación del programa de de trabajo de metaevaluación	Definición de preguntas de metaevaluación
Recopilación de información	Diseño del marco evaluativo, según un modelo lógico	Implementación del programa de metaevaluación	Determinación de normas, principios y/o criterios que regirán la metaevaluación
Análisis de datos en función de los criterios	Diseño definitivo de la evaluación previa revisión de agentes	Preparación del informe de metaevaluación	Celebración de un contrato formal de metaevaluación
Elaboración del informe y comunicación de resultados			Recogida y análisis de información
			Recogida y análisis de información adicional
			Análisis de hallazgos
			Juicio de adhesión de la evaluación a principios, criterios y/o normas
			Preparación y presentación de Informes
			Ayudar a los clientes y demás agentes interesados a interpretar y aplicar resultados

Fuente: Elaboración propia

Este esquema nos muestra los pasos previstos para un procedimiento de evaluación y/o metaevaluación. Puede observarse que tienen aspectos comunes y que las diferencias existentes entre ellos, están orientadas a satisfacer necesidades de información tanto para los evaluadores, como para los que utilizarán, en principio, los resultados de la metaevaluación. Los modelos de Scheirer (1998) y Stufflebeam (2001 y 2007), tienen un cariz participativo importante, lo cual, desde mi punto de vista, hace que el procedimiento metaevaluativo se enriquezca al disponer de más fuentes de información, haciendo que se tenga una visión más amplia del objeto a evaluar.

Los modelos de Schwandt y Halpern (1988), y de Stufflebeam (2001 y 2007), hacen referencia a la contratación, lo cual nos permite inferir el carácter profesional que tiene la evaluación, en este caso, la metaevaluación. Es decir, puede verificarse que la evaluación, en cuanto tal, es una actividad independiente, que sólo puede ser realizada por personas especializadas que conozcan de evaluación; a tales personas, hay que seleccionarlas y hay que vincularlas para poder exigirles responsabilidades. Entonces, la metaevaluación se presenta como un ámbito profesional específico que, como tal, debe de contar con especialistas que sepan llevarla a cabo.

Los modelos de Bustelo (2002) y Stufflebeam (2001 y 2007) hacen una clara referencia a la transmisión de los resultados del procedimiento respectivo. Incluso, Stufflebeam (2001 y 2007) da un paso más y establece, como parte del procedimiento de metaevaluación, la necesidad de orientación para interpretar los resultados y, además, aplicarlos. Esto es un avance importante, ya que no se trata que la evaluación culmine en un informe sin más, sino que se trata de que sea un instrumento útil y práctico, que ayude al perfeccionamiento de la política, programa o de las mismas evaluaciones. Por tanto, es clave, para la evaluación en general y la metaevaluación en particular, que sirvan para algo específico y concreto.

Un elemento importante que querría destacar, y que es común a los procedimientos analizados, es el relativo a los criterios de evaluación. Al respecto, considero que es un paso de especial relevancia a la hora de diseñar la metaevaluación, en el sentido que, los criterios nos van a dar la pauta para analizar los diversos aspectos del objeto a evaluar. Quizás, la elaboración de criterios es una actividad medular al diseñar un procedimiento de metaevaluación ya que, a través de ellos, se va a analizar la información que nos va a dar el conocimiento requerido sobre la realidad evaluada, delimitándola y haciendo que sea realmente comprensible.

Una vez vistos diversos procedimientos aplicables a la metaevaluación, corresponde establecer un procedimiento adecuado a la metaevaluación que planteamos en la presente investigación. Para tal fin, tenemos que fijarnos, primero, qué es lo que vamos a evaluar y, a partir de allí, ir construyendo cómo vamos a evaluarlo. Quizás, para nuestro propósito, convenga fijarnos en los modelos de procedimientos analizados y extraer aquello que más nos sirva de cada uno de ellos. Así, considero que nuestro modelo de procedimiento debe de ser lo suficientemente flexible y adaptable dado, por una lado, la singularidad de nuestro objeto de estudio – la política de evaluación en tanto manifestación o concreción de una función de evaluación de la administración – y, por otro, el ámbito desde donde lo estamos abordando – una investigación académica especializada, no una relación contractual, ni un encargo específico del que se espera un producto determinado –.

Al respecto, tales parámetros, desde mi punto de vista, se corresponden con el procedimiento planteado por Bustelo (2002) y, en cierta medida, por Scheirer (1998); los otros modelos se corresponden más, en gran medida, con procedimientos metaevaluativos más especializados, originados por una relación contractual y, orientados a la práctica evaluativa concreta. En cambio, los planteados por tales autoras son más amplios y generales y, por ende, aplicables a cualquier tipo de metaevaluación, independientemente de su origen y de sus fines concretos. Por tanto, en nuestro estudio metaevaluativo, nos hemos guiado por tales planteamientos, inclinándonos más por lo establecido por Bustelo (2002), ya que nos ha parecido el procedimiento adecuado para nuestro objeto de estudio. En tal sentido, pasaremos a describir nuestro procedimiento de metaevaluación, en el que, una vez esclarecido nuestro objeto de estudio, establecemos los criterios, las preguntas, la información requerida y los medios de recogida de la mismas, en base a lo cual, procedemos a analizar en los capítulos posteriores los diversos ámbitos identificados.

III.2. Nuestro procedimiento de metaevaluación

Los aspectos arriba descritos, dígame: conceptos, modos y procedimiento, nos corroboran que la metaevaluación, tiene una entidad e identidad determinadas, al igual que la evaluación. Es decir, el desarrollo de la metaevaluación ha ido haciendo que en ésta se vayan configurando elementos que le han dado independencia en cuanto proceso de investigación sistemática. Entonces, con la evaluación y la metaevaluación nos encontramos

frente a dos procesos de investigación con características similares, pero que difieren en su objeto de investigación, pues mientras en la evaluación se investiga sobre acciones o intervenciones específicas, en metaevaluación, se investiga sobre las evaluaciones de tales acciones o intervenciones y, en nuestro caso, sobre la función de evaluación en tanto se concreta o manifiesta en una política pública. Decimos, por tanto, que nos encontramos ante dos niveles de investigación distintos.

Ahora, visto el marco conceptual metaevaluativo, nuestra investigación particular debe de tener un punto de partida específico y básico, sin el cual sería imposible iniciarla. Al respecto, nos parece oportuno empezar por estudiar desde cuándo existe un interés por evaluar, entendiendo “evaluar” en el sentido que la hemos definido, como una investigación sistemática, en la que se prevén unos agentes, unos fines y objetivos, se utilizan unos criterios específicos y, que produce unos resultados cuya utilización pretende la mejora, la ilustración para acciones futuras y la rendición de cuentas, todo ello dentro de un contexto determinado; ya que, en cooperación, al menos, siempre se ha “evaluado” en el sentido que siempre se ha querido investigar aspectos de las acciones de cooperación, sobre todo, aspectos económicos y financieros. Entonces, desde mi punto de vista, el interés por evaluar, en el caso de la cooperación española, puede identificarse por vía inductiva es decir, a partir de hechos concretos que nos llevan a concluir que, efectivamente, la administración española ha mostrado voluntad de evaluar.

A mi modo de ver, la voluntad para evaluar de la administración española se ha concretado, principalmente, en la realización efectiva y habitual de procesos evaluativos, los cuales se han articulado en base a la creación de instituciones y de la dotación de medios para tal fin – metodologías, presupuestos, modos de evaluar, etc. –. Todo ello como consecuencia de una atribución normativa que llamamos “función de evaluación”, ya que, sin una atribución de este tipo la administración no estaría facultada para actuar en el ámbito de la evaluación. Por tanto, ante una función de evaluación con unos elementos que han articulado procesos evaluativos que, cada vez más, se tienden a sistematizar y perfeccionar desde distintos ámbitos – institucional, metodológico, económico, logístico, etc. –, nos preguntamos si tal función, en ese esfuerzo de sistematización y perfeccionamiento, se está consolidando en una política pública.

La respuesta a este planteamiento pasa, desde mi punto de vista, por ver qué se ha hecho concretamente en evaluación y, a partir de allí, inferir la configuración de una política. Al

respecto, hemos identificado la existencia de unos procesos evaluativos entonces, hay que conocer cómo se han articulado y qué han articulado. Así, puesto que utilizamos la metaevaluación como instrumento de análisis y toda evaluación se inicia con el ejercicio de plantearse preguntas que ayuden a determinar el objeto de análisis (Grosshans y Chelimsky 1991, 7), vamos a diseñar nuestras preguntas, las cuales van a girar en torno a: ¿Desde cuándo podemos hablar de evaluación de la cooperación para el desarrollo?; ¿qué medidas se han adoptado para poner en marcha la evaluación de la cooperación para el desarrollo?; y, ¿qué ha producido la evaluación? Cada una de estas preguntas, vamos a denominarlas de estructura, de proceso y de resultado, respectivamente pues, en evaluación de la cooperación se ha generado todo un entramado de agentes, instituciones y relaciones, que se han desplegado en un contexto y han producido unos efectos determinados; asimismo, cada una de estas preguntas van a dividirse en subpreguntas de cara a dar concreción a lo que queremos investigar.

Por tanto, una función de evaluación, que se ha concretado en unos procesos evaluativos, desarrollando para ello un entramado de elementos en un determinado contexto que, además, han producido unos efectos configurando así un esquema que, por razones, analíticas dividiremos en estructura, proceso y resultados, es lo que vamos a analizar para responder al planteamiento sobre la configuración de una política pública, entendida ésta como una manifestación o concreción de tal función de evaluación. Estructura, proceso y resultado van a ser los instrumentos de análisis que nos ayudarán a visualizar qué es lo que se ha hecho en evaluación y, como se trata de una evaluación de evaluaciones, vamos a proceder como suele hacerse en tales casos, a partir de preguntas que nos planteemos, las cuales van a desarrollar los siguientes contenidos operativos:

1. Estructura

1.1. El interés por evaluar: indicios elementales

- a. Interés por evaluar en la política de cooperación para el desarrollo: contexto de desarrollo de la evaluación
 - i. Génesis de la política de cooperación para el desarrollo
 - ii. Operativización de la política de cooperación para el desarrollo
 - iii. La evaluación en la política de cooperación para el desarrollo
- b. Instituciones Especializadas en Evaluación

c. Actuación de las instituciones especializadas en evaluación.

En este apartado se trata de identificar los signos objetivos a través de los cuales se va a concretar el interés por evaluar. Para tal fin, vamos a contextualizar el ámbito de desarrollo de tal interés es decir, cuándo es que surge ese interés en el ámbito de la cooperación para el desarrollo; luego, analizaremos las muestras tangibles que nos permiten visualizar la concreción del interés, dígame, la creación de las instituciones y su modo de actuación respecto de la evaluación.

1.2. Configuración de una política de evaluación

- a. Existencia de un interés por evaluar
- b. Existencia de instituciones evaluación
- c. Existencia de mecanismos y medios de evaluación
- d. Existencia de procesos evaluativos
- e. Existencia de un compromiso político

Aquí, vamos a determinar cuáles son los aspectos que, a nuestro juicio, nos permiten hablar de una política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central.

1.3. Operativización de la política de evaluación

- a. Instituciones de evaluación
- b. Procesos evaluativos
- c. Recursos previstos: humanos, logísticos y metodológicos

En este apartado, nos vamos a referir a la operativización de la política de evaluación en cuanto sistema integrado en otro sistema, el de cooperación para el desarrollo. La evaluación así entendida, tiene una finalidad, se construye sobre unas instituciones, se articula a través de unas actuaciones y, en su conjunto, produce unos resultados. Todo este sistema necesita de unos medios humanos y/o logísticos específicos que

le den solidez y entidad, es por eso que consideramos importante, hacer referencia a tales medios.

1.4. Agentes articuladores de la política de evaluación

- a. La administración pública
- b. Las entidades evaluadoras
- c. Las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación

La política de evaluación requiere de agentes que la articulen sino, quedaría en puro planteamiento teórico. En ese sentido, es necesario analizar qué agentes la articulan como tal para poder saber quién la pone en marcha y si lo hace de manera coherente con las funciones que tiene atribuidas dentro del Sistema en su conjunto.

1.5. Planificación de la evaluación

- a. Los planes de evaluación
- b. Criterios de selección de evaluaciones

En este apartado se hará referencia a la previsión en la política de evaluación pues, como veremos, en la administración central española, no se pretende evaluar todo, sino sólo algunas intervenciones con la finalidad que sirvan de muestra para verificar la gestión de la cooperación para el desarrollo. En ese sentido, las evaluaciones concretas se planifican en función de determinados criterios.

2. Proceso

2.1. Acciones concretas para poner en marcha la política de evaluación: los procesos evaluativos y su entorno

- a. Planificación y selección de evaluaciones
- b. Selección de evaluadores

- c. Adjudicación de evaluaciones
- d. Contratación y términos de referencia

La política de evaluación necesita articularse para poder desplegarse en base a los fines que persigue, tal despliegue debe de tener una disposición para garantizar la efectividad de la política. En ese sentido, es necesario analizar cómo es que se configura el despliegue de la política, el cual le da operatividad en sus actividades propias y específicas es decir, se trata de analizar, qué hay detrás de un proceso evaluativo concreto, cómo es que se ha llegado allí.

2.2. Agentes de la política de evaluación y sus roles

- a. Instituciones públicas
- b. Las entidades evaluadoras
- c. Las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación

Los agentes intervinientes en la política de evaluación tienen atribuidos unos roles y unas funciones que es necesario conocer, para verificar, en cierta medida, la coherencia en el funcionamiento de toda la política y de los procesos evaluativos, en tanto manifestaciones de una función de evaluación. Es por ello, que en este apartado, analizaremos cuál es el rol que cumple o deben de cumplir cada uno estos actores.

2.3. Fases de los procesos evaluativos

- a. Preparación
- b. Realización
- c. Comunicación de resultados

En este apartado, pasamos al nivel de los procesos evaluativos, en tanto antecedentes de la política de evaluación. En ese sentido, vamos a identificar las fases o momentos que integran a dichos procesos y que les dan, en gran medida, operatividad específica.

2.4. Utilización de herramientas en los procesos evaluativos

- a. Metodologías
- b. Criterios de evaluación

Otros elementos importantes de los procesos evaluativos, lo constituyen los instrumentos y modos necesarios para llevarlas a cabo. Así, en este apartado, nos referiremos a las metodologías, criterios y fases que integran tales procesos y que le dan, en cierta medida, consistencia en cuanto se orientan a hacer investigaciones.

2.5. La coordinación entre los agentes de los procesos evaluativos

- a. Coordinación entre la administración y las entidades evaluadoras
- b. Coordinación en la administración y en las entidades evaluadoras
- c. Coordinación entre evaluadores y evaluados
- d. Coordinación entre administración y evaluados

Los agentes no son elementos inertes dentro de las acciones de evaluación sino que, como hemos visto, tienen unas funciones determinadas. Asimismo, además de tales funciones, puede identificarse interacción entre ellos que se concreta en la existencia de estrategias de coordinación previstas en diversos documentos o, generalmente, implementadas en base a la experiencia de trabajo.

3. Resultados

3.1. *Outputs*

- a. Procesos evaluativos
- b. Instituciones especializadas en evaluación
- c. Relaciones interinstitucionales
- d. Metodologías de evaluación
- e. Manual de gestión de evaluaciones
- f. Informes de evaluación

g. Las recomendaciones

La puesta en marcha de una política de evaluación produce unos determinados elementos que podríamos especificar en: acciones de evaluación, instituciones, relaciones interinstitucionales, informes de evaluación y, en éstos últimos, unas recomendaciones. En tal sentido, se trata de mostrar qué se ha producido como consecuencia de la implementación de unas determinadas actividades orientadas a la evaluación.

3.2. *Outcomes*

- a. La utilización de los *outputs*
- b. La comunicación de los resultados
- c. El seguimiento de las recomendaciones
- d. La creación de una cultura evaluativa

En este apartado se trata de verificar qué se ha hecho con los productos arriba mostrados y qué efecto han tenido en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, y más en concreto, en el de la evaluación. Es decir, tales productos no son algo estático y aislado sin más, sino que se insertan en un ámbito dinámico y como tal están orientados, o al menos deben estarlo, a crear un conocimiento amplio y exacto de aquello que se está evaluando.

Los contenidos operativos vienen a ser, en esencia, la respuesta a las preguntas que nos hemos planteado al diseñar nuestro proceso metaevaluativo, las cuales han determinado nuestros criterios de metaevaluación y que formulamos tal como detallamos a continuación:

**Tabla II.7.:
CRITERIOS DE ESTRUCTURA**

¿Desde cuándo podemos hablar de evaluación de la cooperación para el desarrollo?

Preguntas	Aspectos	Subpreguntas	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas de recopilación de información
¿Qué elementos nos permiten inferir la existencia de un interés por evaluar?	El interés por evaluar en la política de cooperación para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Desde cuándo podemos hablar de política de cooperación para el desarrollo? ♦ ¿Cómo se concreta la política de cooperación para el desarrollo? ♦ En la política de cooperación para el desarrollo, ¿es posible identificar alguna referencia hacia la evaluación? ♦ ¿Desde cuándo se hace referencia a la evaluación? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Instituciones creadas ♦ Acciones tanto de cooperación como de evaluación realizadas ♦ Herramientas utilizadas tanto para la cooperación como para la evaluación (criterios, metodologías, resultados) 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Legislación ♦ Informes parlamentarios ♦ Planes de cooperación ♦ Planes de evaluación ♦ Informes ♦ Materiales publicados por instituciones especializadas, tanto españolas como extranjeras ♦ Entrevistas en profundidad a autoridades especializadas tanto en cooperación como en evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Búsqueda y análisis en el Boletín Oficial del Estado ♦ Búsqueda y análisis en las publicaciones oficiales del Congreso y del Senado ♦ Búsqueda y análisis en publicaciones de AECID, MAE, CE, OCDE ♦ Concertación de reuniones con personas clave: autoridades en cooperación y en evaluación
	Instituciones especializadas en evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cuáles son las estructuras institucionales previstas para la evaluación? 			

	Actuación de las instituciones especializadas en evaluación				
¿Desde cuándo podemos hablar de la configuración de una política de evaluación?	Interés por evaluar	¿Qué elementos específicos nos permiten establecer que existe una política de evaluación?	<ul style="list-style-type: none"> Medidas adoptadas para evaluar Actitudes de la administración 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación Planes de evaluación Informes de evaluación entrevistas en profundidad 	
	Instituciones de evaluación				
	Mecanismos y medios de evaluación				
	Procesos evaluativos				
	Compromiso político				
¿En qué se concreta la política de evaluación?: operativización	Instituciones de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué instituciones se crearon? ¿Qué actividades se llevaron a cabo para evaluar? 	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones creadas Modos de evaluación Productos de las actividades de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación Documentos publicados por entidades especializadas en cooperación y evaluación Entrevistas en profundidad Informes de evaluación 	

	Procesos evaluativos				
	Recursos humanos				
	Recursos logísticos	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿De qué medios dispone la administración para poner en marcha la evaluación? ♦ ¿Cuáles son los medios humanos? ♦ ¿Cuáles son los medios logísticos? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Número de personas dedicadas a la evaluación en la administración ♦ Análisis de herramientas utilizadas ♦ Análisis de los Términos de Referencia ♦ Análisis de los convenios de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Organigramas ♦ Entrevistas en profundidad ♦ Metodologías publicadas 	
	Recursos metodológicos	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cómo se ha estructurado la metodología de las evaluaciones? ♦ ¿Qué medidas se han previsto para llevar a cabo las evaluaciones? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Inclusión y mención de los fines y propósitos en la planificación ♦ Inclusión y mención de los fines y propósitos en los informes de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Informes de evaluación ♦ Convenios de evaluación ♦ Términos de Referencia ♦ Planes de evaluación 	
	Términos de Referencia		<ul style="list-style-type: none"> ♦ Análisis de los procesos evaluativos 		

¿Qué agentes articulan la Evaluación?	La administración pública	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Qué órganos de la administración asumieron la evaluación? 		<ul style="list-style-type: none"> ♦ Legislación ♦ Productos de las actividades de evaluación ♦ Convenios de evaluación ♦ Entrevistas en profundidad ♦ Informes de evaluación 	
	Las entidades consultoras	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Se crearon nuevos órganos o los existentes asumieron competencias de evaluación? ♦ ¿Cuáles son los apoyos institucionales externos que reclama la administración para hacer evaluaciones? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Órganos existentes ♦ Órganos creados ♦ Perfil de entidades consultoras, en tanto apoyo para la administración ♦ Implicación de los beneficiarios de la acción de cooperación 		
	Entidades ejecutoras de las acciones de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cómo es el rol de las entidades consultoras? 			
¿Qué se ha previsto evaluar?, ¿Existe un plan de evaluaciones?	Planes de evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Se han planificado las evaluaciones? ♦ ¿Cómo se han planificado las evaluaciones? 			<ul style="list-style-type: none"> ♦ Planes de cooperación ♦ Planes de evaluación ♦ Entrevistas en profundidad
	Criterios de selección de acciones a ser evaluadas	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Qué criterios se han tenido en cuenta para planificar y seleccionar las evaluaciones? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Acciones concretas ♦ Criterios adoptados 		

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla II.8.:
CRITERIOS DE PROCESO**

¿Qué medidas se han adoptado para poner en marcha la evaluación de la cooperación para el desarrollo?

Preguntas	Aspectos	Subpreguntas	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas de recopilación de información
¿Qué acciones concretas se han realizado para poner en marcha la evaluación?	Planificación de evaluaciones: selección	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Qué se evalúa? ♦ ¿En función de qué se evalúa tal o cual acción? ♦ Desde el punto de vista de los evaluadores, ¿cómo la administración realiza las evaluaciones? ♦ ¿Cómo es la selección de los evaluadores? ♦ Una vez seleccionados los evaluadores, ¿cómo se vinculan con la administración? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Instituciones creadas ♦ Instituciones de apoyo ♦ Competencias funciones institucionales ♦ Convenios de evaluación suscritos ♦ Análisis de Términos de Referencia 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Legislación ♦ Organigramas ♦ Informes de evaluación ♦ Convenios de evaluación ♦ Términos de Referencia ♦ Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Búsqueda y análisis en el Boletín Oficial del Estado ♦ Búsqueda y análisis en las publicaciones oficiales del Congreso y del Senado ♦ Búsqueda y análisis en publicaciones de AECID, MAE, CE, OCDE ♦ Concertación de reuniones con personas clave: autoridades en cooperación y en evaluación
	Selección de evaluadores	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cuáles son las condiciones que determinan el vínculo? ♦ A efectos de realizar las evaluaciones, ¿cuáles son las pautas para tener en cuenta? 			

	Adjudicación de evaluaciones				
	Contratación, Términos de Referencia y realización efectiva del proceso evaluativo				
¿Quiénes han participado en la puesta en marcha de la Evaluación?	Instituciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Qué tipo de participantes han intervenido? ♦ ¿Cuál ha sido el rol de cada uno de los participantes? ♦ ¿Cómo han interactuado los participantes? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Intervenientes en la evaluación ♦ Tipo de intervención ♦ Relaciones establecidas entre sí 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Informes de evaluación ♦ Entrevistas en profundidad 	
	Entidades evaluadoras				
	Entidades ejecutoras de las acciones de cooperación				

¿Qué fases se han previsto para la realización de los procesos evaluativos?	Fase de preparación	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cuántas fases se han previsto? ♦ ¿Existen subfases? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Documentación preparada en la que se indiquen las fases 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Documentación institucional 	
	Fase de realización	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Qué actividades se han previsto para cada una de las fases? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Esquematación de las fases 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Entrevistas en profundidad 	
	Fase de comunicación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Quiénes participan en cada una de las fases? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Intervinientes en cada una de las fases 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Informes de evaluación 	
¿Cómo se han utilizado las herramientas previstas para realizar las evaluaciones?	Aplicaciones metodológicas	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Qué herramientas se han previsto para realizar las evaluaciones? ♦ ¿Cómo se han aplicado tales herramientas? ♦ ¿Qué criterios han aplicado dichas herramientas? ♦ ¿Qué se entiende por cada criterio? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Metodologías previstas ♦ Fases previstas ♦ Criterios utilizados 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Informes de evaluación ♦ Metodologías publicadas ♦ Entrevistas en profundidad 	

	Aplicación de los criterios de evaluación: qué se entiende por cada criterio				
¿Cómo han interactuado los diversos agentes?	Coordinación entre administración y equipos de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cómo se han concretado las relaciones entre agentes? ♦ ¿Dónde está previsto el establecimiento de tales relaciones? ♦ ¿Existen criterios básicos de coordinación entre agentes? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mecanismos de comunicación entre agentes ♦ Documentos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Convenios de evaluación ♦ Términos de Referencia ♦ Informes de evaluación ♦ Entrevistas en profundidad 	
	Coordinación en la administración y en las entidades evaluadoras				
	Coordinación entre evaluadores y evaluados				
	Coordinación entre administración pública y evaluados				

Fuente: Elaboración propia

**Tabla II.9.:
CRITERIOS DE RESULTADO**

¿Qué ha producido la evaluación?

<i>"Outputs"</i>					
Preguntas	Aspectos	Subpreguntas	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas de recopilación de información
¿Qué "outputs" ha producido la evaluación?	Procesos evaluativos				
	Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿En qué ha consistido la evaluación? ♦ ¿Cómo se ha evaluado? 			
	Relaciones interinstitucionales: redes de evaluadores, fortalecimiento institucional respecto de entidades evaluadoras	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Con quién se ha evaluado? ♦ ¿Con qué se ha evaluado? ♦ Tales actividades, ¿cómo se han dado a conocer? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Planes de cooperación y de evaluación ♦ Informes de evaluación ♦ Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Legislación ♦ Informes de evaluación ♦ Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Búsqueda y análisis en el Boletín Oficial del Estado ♦ Búsqueda y análisis en las publicaciones oficiales del Congreso y del Senado
	Informes de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Cómo han sido las recomendaciones? ♦ ¿Han sido concretas y prácticas las recomendaciones? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Organigramas ♦ Documentos internos 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Documentos de gestión interna 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Búsqueda y análisis en publicaciones de AECID, MAE, CE, OCDE
	Metodologías de evaluación: criterios, modos de recopilar información, términos de referencia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ¿Se ha diseñado una estrategia de seguimiento de las recomendaciones? 			<ul style="list-style-type: none"> ♦ Concertación de reuniones con personas clave: autoridades en cooperación y en evaluación
	Recomendaciones				

“Outcomes”					
¿Qué “outcomes” ha producido la evaluación?	Utilidad de los “outputs”	<ul style="list-style-type: none">◆ ¿Quiénes los han utilizado?◆ ¿Los han utilizado?◆ ¿Cómo los han utilizado?, ¿Es posible verificar esto?: estrategias de seguimiento		<ul style="list-style-type: none">◆ Entrevistas en profundidad◆ Documentos internos◆ Convenios de evaluación◆ Términos de Referencia	<ul style="list-style-type: none">◆ Búsqueda y análisis en el Boletín Oficial del Estado◆ Búsqueda y análisis en las publicaciones oficiales del Congreso y del Senado◆ Búsqueda y análisis en publicaciones de AECID, MAE, CE, OCDE◆ Concertación de reuniones con personas clave: autoridades en Cooperación y en Evaluación
	Comunicación de los resultados	<ul style="list-style-type: none">◆ ¿Qué estrategias de comunicación se han previsto?◆ ¿Se han publicado?◆ ¿Cómo se han publicado?	<ul style="list-style-type: none">◆ Menciones acerca de la comunicación de resultados en diversos documentos◆ Realización de reuniones y talleres◆ Publicaciones realizadas	<ul style="list-style-type: none">◆ Convenio de evaluación◆ Términos de Referencia◆ Informes de evaluación	
	Seguimiento de las recomendaciones	<ul style="list-style-type: none">◆ ¿Qué actividades de comunicación de resultados se han realizado?◆ En el planteamiento estratégico de la evaluación, ¿se ha previsto la comunicación de los resultados?	<ul style="list-style-type: none">◆ Medidas adoptadas por la administración en materia evaluativa: creación de instituciones, directrices, metodologías, etc.	<ul style="list-style-type: none">◆ Legislación◆ Documentos internos◆ Documentos publicados por instituciones especializadas	
	Cultura evaluativa	<ul style="list-style-type: none">◆ ¿Qué indicios existen para inferir la existencia de una cultura evaluativa?◆ ¿Cómo es (y cómo ha sido) el comportamiento de la administración en materia evaluativa?			

Fuente: Elaboración propia.

Estas tablas las vamos a utilizar como “hoja de ruta” para el desarrollo de nuestra investigación ya que, con la intención de desarrollar los contenidos indicados para dar respuesta a las preguntas planteadas, vamos a explicar las cuestiones que allí se muestran, utilizando las fuentes de información que disponemos y que indicamos por cada pregunta y/o subpregunta. En tal sentido, analizaremos la función de evaluación con la finalidad de identificar, desde sus diversos elementos, su consolidación en una Política Pública.

IV. Nuestro enfoque metaevaluativo en el contexto de los elementos articuladores de la evaluación

En el Capítulo I desglosábamos la evaluación en los siguientes elementos: investigación específica; contextualización; agentes; fines, propósitos y funciones; procedimiento; transmisión de resultados; y, perspectivas de evaluación. Al respecto, tales elementos nos han servido de referencia para la estructuración de nuestro enfoque metaevaluativo que, en esencia, es una evaluación. En tal sentido, en razón de los mencionados elementos, podemos decir:

1. Nuestra metaevaluación es una investigación sistemática, especificada por un objeto propio y una metodología concreta. Así, vamos a analizar la función de evaluación, en tanto consolida una política pública, de la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central. Para tal fin, hemos juzgado conveniente la utilización de la metaevaluación como un enfoque adecuado y propio de análisis, en razón del cual se analizarán contextos, se elaborarán criterios, procedimientos y, en la medida de lo posible, transmitir resultados.
2. Con nuestra metaevaluación, nos situaremos en el contexto propio de nuestro objeto de estudio: la función de evaluación, en tanto consolida una política pública, de la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central. Así, nos centraremos en analizar, básicamente, tanto el ámbito de la evaluación, como el de la cooperación para el desarrollo en la medida que guarde relación con aquél.

3. La identificación de agentes en nuestra metaevaluación es clave para la determinación de las fuentes de información. Es decir, dado que nuestro objeto de estudio se sitúa en un nivel de análisis específico, las fuentes de información siguen esa misma suerte, por lo que habrá que seleccionarlas en razón de los ámbitos que queremos analizar: evaluación y cooperación para el desarrollo en tanto que ésta guarde relación con aquélla.
4. Nuestra metaevaluación se plantea como un instrumento para ilustrar en orden a mejorar la función o la política de evaluación. Nos interesa, por tanto, ilustrarnos para conocer y fomentar el mejoramiento, no el mejoramiento en sí, sino que lo que aportemos sirva como punto de apoyo para ello.
5. Nuestra metaevaluación tendrá un procedimiento propio y unos criterios específicos que van a dar la pauta para su operativización. Así, hemos fijado unos modos de hacer metaevaluación teniendo en cuenta lo establecido por la literatura y la práctica evaluativa.
6. En cuanto a la utilización y transmisión de los resultados de nuestra metaevaluación, dependerá del impacto que haya tenido una vez expuesta y de la difusión que se le dé con posterioridad a ello, teniendo en cuenta en que ha surgido por iniciativa propia y no por algún encargo específico. Asimismo, hay que precisar que nuestra metaevaluación tiene un cariz académico e investigador, por lo que su transmisión íntegra, en tanto evaluación, puede verse limitada.
7. La metaevaluación tiene dos funciones o perspectivas específicas, la del control de calidad de evaluaciones y la del análisis de la función de evaluación, nosotros vamos a incidir en la segunda. En ese sentido, podemos decir que, nuestra metaevaluación adopta una perspectiva específica orientada a conocer otros aspectos de la evaluación relacionados con su origen y articulación, antes que con los elementos que la configuran, integran y determinan su calidad.

Por tanto, nos encontramos ante una evaluación con una perspectiva propia, un objeto determinado, unos criterios o preguntas definidas y un procedimiento establecido, en la que se tenderá a obtener unos resultados específicos, los que podrán ser utilizados en la medida que sean difundidos e integrados en el ámbito de la administración.

A lo largo del presente Capítulo hemos abordado y definido, desde un punto de vista teórico, nuestra perspectiva de investigación, la cual va a dirigir todo nuestro trabajo a partir de estos momentos. A continuación, procederemos a aplicar todos estos planteamientos al análisis de nuestro objeto de estudio para lo cual, articularemos los Capítulos siguientes en función del esquema analítico ya definido: estructura, proceso y resultado, en base al cual se han determinado nuestros criterios o preguntas de metaevaluación. En tal sentido, cada parte del esquema constituirá un Capítulo y cada Capítulo se va a articular en función de los contenidos previstos para estructura, proceso o resultado. Entonces, pasemos a analizar nuestro objeto de estudio.

CAPÍTULO III

CRITERIOS DE ESTRUCTURA

En este apartado, nos vamos a centrar en estudiar la evolución de la evaluación, teniendo en cuenta su objeto propio: los programas y/o proyectos desarrollados en el marco de la política de cooperación para el desarrollo de la administración central española. En ese sentido, estudiaremos el desarrollo institucional y legal de tal política y la posible existencia de una correlativa política de evaluación. El objetivo de este análisis de estructura es introducirnos en el contexto propio que articula la cooperación para el desarrollo y su evaluación es decir, situarnos en el contexto institucional y, desde allí, analizar los pasos que específicamente se han ido dando en materia de evaluación de la política de cooperación. En el análisis de estructura nos remitiremos a la legislación pertinente, a los acuerdos alcanzados, a los documentos elaborados y, en general, a toda información que nos permita visualizar y comprender los esfuerzos hechos en política de cooperación para el desarrollo y su posible correlativa política de evaluación.

Para tal fin, seguiremos como esquema de desarrollo lo establecido en la Tabla II.7. “Criterios de Estructura” del Capítulo II. En ese sentido, articularemos este Capítulo en

cinco puntos en los que trataremos sobre la existencia del interés por evaluar, la configuración de una política de evaluación, la operativización de la política de evaluación, los agentes articuladores de la política de evaluación y, por último, la planificación en la política de evaluación.

I. El interés por evaluar: indicios elementales

I.1. Génesis de la política de cooperación para el desarrollo

El término “cooperación” es bastante polisémico así, puede significar: colaboración, contribución, ayuda, concurso, alianza, asociación, consorcio, tratado, etc. Por tal motivo, es necesario que se le especifique con uno o más términos para poder concretar su alcance y definir con precisión qué es lo que quiere decirse con él.

En el contexto institucional en el que aquí nos hemos situado, el término “cooperación” empieza a utilizarse, a nivel institucional y legislativo, hacia el año 1968 al crearse la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Internacionales de la cual dependen los siguientes órganos: Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales, Dirección de Organismos de Cooperación Económica y la Dirección de Relaciones con las Comunidades Económicas Europeas. Asimismo, como órganos de menor rango administrativo se crean: la Dirección de Cooperación Técnica Internacional y Organismos Especializados y la Dirección de Cooperación Cultural. La creación de tales órganos se hace en el marco de un proceso de reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través del Decreto 98/1968, de 25 de enero.

Cabe precisar que, la utilización del término en este marco no quita que no se haya utilizado en otros ámbitos bajo el ropaje de “convenios de cooperación” con otros países y/o instituciones pero, lo que aquí queremos resaltar es su utilización en un instrumento normativo con efectos organizativos y, por ende, competenciales que van a perfilar toda una política institucional.

En 1969, a través de la Orden de 14 de abril de 1969, se reorganiza la Dirección de Cooperación Técnica Internacional y Organismos Especializados del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1970, a través del Decreto 379/1970, de 20 de febrero se reorganiza la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y la Dirección de Cooperación Cultural antes mencionadas.

Hasta 1970, el término “cooperación” se utilizaba para designar, fundamentalmente, a órganos y competencias orientados a la prestación de colaboración técnica, científica y cultural. En ese sentido, puede entenderse que el ámbito de la cooperación internacional se circunscribía a tal tipo de colaboración específica.

A partir de 1971, en razón del Decreto 540/1971, de 11 de marzo, por el que se reorganiza una vez más el Ministerio de Asuntos Exteriores y, más en concreto, de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, empieza a especificarse y a asociarse el término “cooperación” con el término “desarrollo”. Así, bajo la dependencia orgánica y administrativa de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, se crea la Subdirección General de Cooperación para el Desarrollo organizada en tres Jefaturas: Jefatura de Desarrollo Mundial, Jefatura de Desarrollo Regional y Jefatura de Desarrollo Sectorial. En estos momentos, es cuando empieza a institucionalizarse y a organizarse, desde el punto de vista de la administración central, la cooperación para el desarrollo.

Desde 1971 hasta 1975, no puede verificarse ninguna otra modificación normativa en la que se contemple una vez más la utilización del término “cooperación” vinculado o asociado al término “desarrollo”. Una vez más, en 1976 puede verificarse una disociación de ambos términos en el contexto de una nueva reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores. Así, mediante Decreto 804/1976, de 02 de abril, se desvincula de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, la Subdirección General de Cooperación para el Desarrollo, la cual pasa a denominarse Subdirección General de Organismos para el Desarrollo y, además, pasa a depender de la Dirección General de Organizaciones y Conferencias Internacionales. La nueva subdirección general contará con la Dirección de Ayuda al Desarrollo como órgano de apoyo, la cual se subdividirá a su vez en diversos órganos según se trate de desarrollo mundial, regional, sectorial o recursos y medio ambiente.

Asimismo, en 1976, a la vez que el Ministerio de Asuntos Exteriores era objeto de reestructuración orgánica, a nivel de Jefatura de Estado, se dicta el Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, en virtud del cual se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo. Con la creación de este fondo se pretende garantizar la presencia de España en los países en vías de desarrollo, a través de la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por parte del Estado español a otros Estados, instituciones públicas extranjeras e instituciones financieras intergubernamentales. El Fondo será

administrado por una comisión interministerial integrada por los ministerios afectados. Al respecto, si bien es cierto no hay una utilización expresa del término “cooperación” puede inferirse una intencionalidad en ese sentido con fines estrictamente económicos y financieros.

En 1977, mediante Orden de 26 de enero, se modifica la estructura orgánica de la Subdirección General de Organismos para el Desarrollo, quedando compuesta de la siguiente manera: la Dirección de Ayuda al Desarrollo, la cual queda subdividida en diversos órganos según se trate de desarrollo mundial, regional o recursos y medio ambiente. Asimismo, sigue patente la disociación terminológica entre “cooperación” y “desarrollo”.

En 1979, el término “cooperación”, además de ser utilizado para designar a la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y a sus órganos respectivos; y, a la Subdirección General de Cooperación con Organismos Internacionales para el Desarrollo (dependiente de la Dirección General de Organizaciones y Conferencias Internacionales), también se utiliza para designar al “Centro Iberoamericano de Cooperación” que, poco tiempo después, pasa a denominarse “Instituto de Cooperación Iberoamericana”. Cabe precisar que, la relación entre cooperación y desarrollo, ya no parece tan directa como antes, sino que tal relación está mediada por órganos que pueden darle o no su realización efectiva.

Hasta 1984, el término “cooperación” se sigue utilizando para designar a los órganos antes mencionados, manteniendo su disociación con el término “desarrollo”. No obstante, 1984, es una fecha clave para la cooperación para el desarrollo pues, hasta ese momento, no puede hablarse propiamente de política de cooperación para el desarrollo, lo cual no quiere decir que no se hayan realizado actividades de cooperación. Es decir, el Gobierno español, a través de diversos órganos canalizaba la ayuda al desarrollo que quería prestar pero, no tenía propiamente una política que lo comprometiese en cuanto tal, realizaba acciones de cooperación pero no, tenía una política de cooperación. En ese sentido, el momento clave a partir del cual podemos hablar de una política de cooperación es cuando la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado aprueba el denominado “Informe sobre Cooperación Internacional en España” elaborado por la Subcomisión de Cooperación Internacional.

El informe detalla las razones y fundamentos de por qué es necesario que el Estado asuma una política de cooperación, a la luz de un diagnóstico de las acciones de

cooperación que se venían llevando a cabo. En ese sentido, subyacen las siguientes ideas de fondo:

- Necesidad imperiosa de la cooperación.
- Desterrar la vieja idea de que la cooperación es un gasto inútil.
- Idea progresista y homogeneizadora de la sociedad civil.
- Globalización de los temas sociales, económicos y políticos.
- Sociedad más igualitaria, más libre y más justa.
- Especial referencia a la cooperación con América Latina.

Para tal fin, se plantea que el futuro proyecto de cooperación internacional debería contemplar los siguientes aspectos:

1. Desarrollar un organismo administrativo superior que planifique, coordine, programe y evalúe las diversas acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo.

A. Planificación, la cual deberá tener en cuenta lo siguiente:

- Áreas para el desarrollo primario (alimentación, hábitat, aguas, infraestructura y formación de mano de obra) y áreas geográficas (Latinoamérica, Magreb y África Subsahariana).
- Prioridades teniendo en cuenta las necesidades reales de las diferentes regiones, la capacidad potencial española y, por supuesto las prioridades de nuestra política exterior.

B. Coordinación, en cuanto a esta podemos decir que, una vez elaborados los programas, cuatro pueden ser las posibilidades de ejecución:

- La propia administración, a través de los diferentes Ministerios u Organismos autónomos.
- Las empresas públicas.
- Las empresas privadas.
- Un sistema mixto.

Así, el organismo administrativo superior creado para coordinar, se encargaría de armonizar los esfuerzos de los diferentes organismos o empresas que lleven a cabo las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo.

C. Evaluación, con esta función, se trata de:

- Brindar apoyo “*in situ*” para los problemas administrativos, legales, etcétera, que será llevado a cabo por las representaciones en el extranjero.
- Llevar a cabo la evaluación de los objetivos programados de dos formas distintas: por los propios ejecutores del plan, y por el técnico o el experto en la misión diplomática correspondiente, después de recabar información en el lugar, o de los propios beneficiarios de la acción.

Este sistema permitirá de una manera ágil, reevaluar y, sobre todo, reprogramar, para subsanar errores de programación o de ejecución. En programas superiores a un año, será necesario introducir indicadores de gestión y de calidad.

2. Previsión de personal.- Para llevar a cabo la política de cooperación va a ser necesario tener en cuenta los recursos humanos, más en concreto: personal gestor, personal ejecutor y expertos.

A. Personal gestor, el organismo deberá contar con personal que cumpla las funciones burocráticas de una forma ágil y flexible. Este personal podría ser miembro de la administración, así como cualquier experto nacional o internacional para la elaboración de programas específicos.

B. Personal ejecutor, la actuación de estas personas se regiría por un estatuto o por un contrato, en los que se deberá contemplar:

- La situación social.
- La situación económica.
- Un marco jurídico mínimo.
- La reinserción del experto en el país de origen a su vuelta.
- Creación de una infraestructura de apoyo al experto en el país receptor.

C. Personal experto, al respecto, se podrían establecer dos tipos expertos:

- Los directores de programas, con amplia experiencia.
- Expertos jóvenes, cualificados, que ejecutarían los programas “in situ”, contemplando la figura del voluntario, así como la función del experto como servicio civil, sustitutorio del servicio militar.

3. La financiación.- Otro problema de la política de cooperación española es el escaso presupuesto de que se dispone. Por tanto, deberá establecerse un fondo general para la cooperación internacional administrado por el órgano que al efecto se establezca. Los criterios de asignación de dicho fondo se ajustarán al plan de cooperación del Gobierno establecido en los Presupuestos Generales del Estado y tendrán en cuenta la evaluación de los resultados.

Las diversas unidades administrativas, organismos y agentes ejecutores de cooperación internacional dispondrán de fondos descentralizados (en función de la permanencia e importancia de actividades) sujetos a un régimen especial de gestión, y sin perjuicio de las aportaciones procedentes del fondo general.

4. La racionalización.- Al respecto, se hace necesaria una visión coordinada, complementaria y activa de política exterior, como apoyo a la actividad comercial exterior. Para ello, es imprescindible la racionalización de los órganos administrativos que permiten su funcionamiento, así como la mentalización de los dirigentes de la política de cooperación de que su actividad es más operativa que teórica y administrativa.
5. Sistema de comunicación ágil y eficaz hacia la empresa pública y privada en la recepción de nueva tecnología, aplicable a nuevos campos como energía, genética, informática, etc.
6. Marcar las relaciones y funciones del Organismo con las organizaciones no gubernamentales.

Atendiendo a tales planteamientos, en 1985, mediante Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, como primicia, el término “cooperación” empieza a utilizarse para designar a una Secretaría de Estado, en ese sentido, se crea la “Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica” que se articula en: Dirección General de Relaciones Culturales, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y otras unidades como el Instituto de Cooperación Iberoamericana. El término “desarrollo” permanece en el ámbito de la “Dirección General de Organismos y Conferencias Internacionales”, órgano que pasa a depender de la Secretaría General de Política Exterior. Asimismo, cabe precisar que, por primera vez, puede verificarse un reconocimiento o atribución de competencias de evaluación a un órgano cuya función se desarrolla en el ámbito de la cooperación internacional.

La Secretaría pretende unificar la organización de la cooperación, a partir de allí, podemos empezar a hablar de la existencia de una política de cooperación para el desarrollo propiamente dicha, en la que, al menos desde el punto de vista organizacional, el Gobierno se compromete y asume públicamente la implementación de toda una política de cooperación. Esta política se plantea orientar en función de las siguientes premisas:

1. Crecimiento y desarrollo dentro de una política de solidaridad. La transferencia de recursos debe perseguir una política de progreso, de forma que la cooperación se convierta en instrumento de cambio social utilizado por los gobiernos recipiendarios para realizar las modificaciones que resulten necesarias en la estructura social.
2. Independencia política y económica de los países en vías de desarrollo, ya que su inexistencia actual constituye un foco de tensiones internas, regionales e internacionales, con evidentes repercusiones para la paz.
3. Desarrollo de una política cultural a medio y largo plazo, muy mal planteada hasta el momento, debido a un concepto paternalista ineficaz de la diplomacia cultural. La lengua y cultura españolas constituyen un instrumento de prestigio necesario de potenciar por diferentes medios, entre los que merecerían especial atención el

establecimiento de centros docentes oficiales en el extranjero, con desarrollo de programas que aseguren la presencia cultural española en el exterior.

4. Inserción comercial como consecuencia de la utilización de nueva tecnología y métodos industriales en otros países.

En 1986, en razón de la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, con la finalidad de facilitar al Gobierno la elaboración de la política de cooperación internacional. En ese sentido, se prevé que esta Comisión proponga al Gobierno un Plan Anual de Cooperación Internacional; canalice las propuestas de la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo; y, eleve al Ministerio de Asuntos Exteriores las siguientes propuestas: las relativas a política de cooperación comunitaria, las que tienen que ver con la participación estatal en organismos internacionales de cooperación en general y todo lo referente a política de cooperación internacional. Asimismo, se prevé que esta Comisión informe a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica sobre los planes de cooperación aprobados, la ejecución de programas de emergencia, acciones de sensibilización en temas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo y, demás información relativa a cooperación internacional.

La creación de esta Comisión vuelve a poner en relación los términos “cooperación” y “desarrollo” en el ámbito de su explicación concreta. Es decir, al establecerse las funciones y competencias de la Comisión es posible identificar la relación intrínseca que se quiere fijar entre “cooperación” y “desarrollo”. Nos detendremos más en la explicación de esta Comisión más adelante.

En 1988, mediante Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, se reestructura la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (a la que se denomina “Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica”) con la finalidad de potenciar la cooperación iberoamericana e incorporar la misma a programas comunitarios de ayuda a países en vías de desarrollo. En ese sentido, la renovada Secretaría se ocupará fundamentalmente de dirigir, programar, controlar y evaluar las actividades que en materia de cooperación para el desarrollo y de relaciones económicas, culturales, científicas y técnicas realicen los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores; y, de coordinar las

actividades que, en esas mismas áreas, tengan atribuidas otros órganos de la Administración del Estado.

Esta norma tiene una importancia fundamental en la evolución de la política de cooperación para el desarrollo, ya que, además de volver a asociarse terminológicamente “cooperación” y “desarrollo”, desembocando en el uso más habitual del término “cooperación para el desarrollo”, van a perfilarse instituciones con competencias específicas que asumirán la dirección, programación, control y evaluación de todas las actividades relativas a la cooperación para el desarrollo. En ese sentido, se va a distinguir de una manera más diáfana, tanto orgánicamente como funcionalmente, entre cooperación internacional técnica, cultural, económica o científica y cooperación internacional para el desarrollo.

Ahora, por un lado, se va a crear un órgano especializado que va a encargarse específicamente del fomento, coordinación y ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, en ese sentido, se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Y, por otro lado, se va a crear un órgano especializado para la planificación y evaluación de las políticas de cooperación en general, sean las relativas a cooperación técnica, cultural, económica o, las relativas a cooperación al desarrollo; en ese sentido, se crea la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), encargada de elaborar los Planes Anuales de Cooperación Internacional y de evaluar los resultados de la implementación de tales Planes.

A partir de estos momentos, se va a tender a asociar el término “cooperación” con el término de “desarrollo” unido a una institución concreta, la AECI; en ese sentido, la “cooperación para el desarrollo” quedará ligada a la AECI y, el resto de la “cooperación”, quedará ligada a otros órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores. En cuanto a la planificación y evaluación en general, tales funciones quedarán ligadas a la OPE pero, al parecer, no sólo a la cooperación para el desarrollo sino a todo tipo de cooperación pero, con una tendencia a asociarla más a la evaluación que a la planificación, ya que la planificación está enlazada a los respectivos órganos encargados de la política de cooperación concreta.

De ahora en adelante, la política de cooperación para el desarrollo nos va a remitir, fundamentalmente a la AECI – actualmente, como veremos más adelante, transformada en Agencia Estatal –, es decir, será esta institución la que concentre todas las competencias que en materia de cooperación para el desarrollo, y en

determinados casos de cooperación científico – técnica, se refieren. El papel de la OPE, como veremos, va a ser complementario, en principio, al de la AECl pero, todo el interés en materia de cooperación para el desarrollo recaerá en la AECl. Posteriormente, la aparición de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) va a venir a reforzar las competencias que a la OPE fueron atribuidas a modo de complemento de las competencias de la AECl. Pero, pasemos a analizar cada uno de estos Organismos, ya que son agentes de especial relevancia dentro del análisis de estructura.

I.2. Operativización de la política de cooperación para el desarrollo

I.2.1. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECl)

La creación de la AECl implica un esfuerzo por canalizar la gestión propia de la Política de Cooperación para el Desarrollo en un solo organismo dotado de la autonomía suficiente, que le permita una actuación acorde con las exigencias de la política concreta, muchas veces atomizada por la multiplicidad de sus destinatarios y la complejidad de las relaciones de cooperación establecidas con ellos.

Como analizábamos en el apartado anterior, la AECl se crea mediante Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, con la finalidad de propiciar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendiente hispano; y, de favorecer el estrechamiento de los lazos de entendimiento y cooperación entre los países desarrollados, especialmente de los integrados en las Comunidades Europeas, y los países antes mencionados. La AECl es fruto de la refundición del Instituto de Cooperación Iberoamericana y del Instituto Hispano – Árabe de Cultura y se constituye como un Organismo Autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

La AECl fue ideada para llevar a cabo las funciones propias de la política de cooperación para el desarrollo, a saber:

- Fomentar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, cultural, científico y técnico.
- Promover y prestar su concurso a la realización de los programas que, con objetivos coincidentes, puedan establecer otros organismos públicos nacionales e internacionales.
- Apoyar e incentivar las iniciativas públicas o privadas que contribuyan a la consecución de los fines de la Agencia.
- Realizar y difundir estudios relevantes para el progreso de los países menos desarrollados.
- Participar en la defensa y difusión de la lengua española y de las demás lenguas hispánicas.
- Desarrollar, en el marco de la legislación vigente, cuantas otras actividades puedan contribuir al cumplimiento de sus fines.

El ejercicio de tales funciones demandaba una especial configuración orgánica, en ese sentido la AECI se estructuró en dos grandes tipos de órganos: Órganos de Gobierno y Órganos de Base (o “estructura orgánica básica”, tal como le llamó el Real Decreto de creación respectivo). Así, dentro de los Órganos de Gobierno se contaba con un Consejo Rector y un Presidente; y, dentro de la estructura orgánica básica, se contaba con el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI); el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA); el Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD); un Gabinete; una Secretaría General; y un órganos de Documentación y de Servicios Generales.

Como puede apreciarse, la AECI se constituye en el organismo por excelencia, en quien se concentra toda la actividad de cooperación para el desarrollo de toda la administración central española, en ese sentido, planifica, dirige y gestiona la política de cooperación para el desarrollo con cierta autonomía. Así, la AECI se configura como la institución responsable de la definición y gestión de programas y proyectos de desarrollo (Alonso et al. 1999, 38). Entonces, a partir de este momento, la política de cooperación para el desarrollo va a ser canalizada por una institución que, si bien es cierto debe de rendir cuentas al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, goza de autonomía y de discrecionalidad para definir, y más que nada gestionar y ejecutar, tal política.

La creación de la AECl implica un paso de trascendental importancia para la institucionalización del sistema de cooperación para el desarrollo de la administración central española, ya que se toma conciencia de la envergadura de la política de cooperación, en la que la administración central por sí misma no tenía recursos suficientes para definirla, programarla, plantearla, ejecutarla y gestionarla. Por tanto, ante estas carencias y, más que ello, necesidades, se ve necesario la creación de un ente especializado que, gozando de la autonomía necesaria, garantice una mejor política.

No obstante, la organización de la AECl es objeto de reforma en el año 1994, pues a través del Real Decreto 2492/1994, de 23 de diciembre, se suprimen los Institutos de Cooperación Iberoamericana, de Cooperación con el Mundo Árabe y de Cooperación para el Desarrollo, concentrándose sus funciones en órganos de nueva creación: la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana y la Dirección General del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo, ambas dependientes directamente de la Presidencia de la AECl.

Esta modificación en la estructura organizacional de la AECl afecta a aquellos órganos cuya finalidad es el fortalecimiento de las relaciones entre España y determinados países, a través de la cooperación científica, cultural, tecnológica, económica y financiera. En ese sentido, no parece que afecta a la cooperación para el desarrollo propiamente, aunque, puede decirse que tales modos de cooperar pueden integrarse perfectamente en acciones cooperación para el desarrollo. Asimismo, estos cambios nos dejan entrever una clara intencionalidad de simplificación y especialización institucional, en aras de una mayor efectividad en la administración, organización y gestión de la ayuda en que consiste la cooperación.

En 1996, mediante Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, la AECl es objeto de una nueva reestructuración con la finalidad de agilizar y hacer más operativo su funcionamiento. En ese sentido, se modifican sus órganos de Gobierno y se atribuye al Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica la presidencia de la Agencia y la de su Comité de Dirección. Así, por un lado, los Órganos de Gobierno de la AECl van a ser el Presidente, el Secretario General y el Comité de Dirección; y por otro, la estructura orgánica básica, va a estar constituida por unos centros directivos (la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana, la Dirección General del Instituto de Cooperación con el Mundo

Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo), un Gabinete Técnico y la Vicesecretaría General.

Esta reforma implica un afinamiento y precisión en las funciones que deben llevar a cabo los diversos órganos de la AECl, en el sentido que se orientan a garantizar una mayor efectividad institucional en tanto órganos encargados de la política de cooperación para el desarrollo y, en determinados casos, de la cooperación aplicada a diversos campos: cultura, tecnología, economía y finanzas.

No obstante, el afán de querer perfeccionar, tanto legal como institucionalmente la AECl, esta vuelve a ser objeto de reforma al dotársele de un Estatuto a fines del año 2000. Tal Estatuto está mediado e impulsado por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo promulgada en el año 1998. Es importante hacer una reflexión acerca de estos hechos, que primero se dé una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y, luego, recién se den los Estatutos de la AECl, cuando esta institución fue creada en el año 1988 es decir, doce años después se le dan unos Estatutos.

Al respecto, como ya se ha mencionado anteriormente, la AECl nace como un organismo que, si bien está adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, goza de personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para obrar es decir, tiene atribuida cierta autonomía que le permite libertad de actuación para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, la AECl se configura como la entidad que va a canalizar y unificar el disperso sistema de cooperación para el desarrollo existente hasta esos momentos; en ese sentido, se le estructura orgánicamente y se le otorgan facultades propias que facilitan la realización de sus fines y funciones.

No obstante, la creación de la AECl y la atribución de fines y funciones, a este organismo no se le da un Reglamento que lo articule como institución, pese a que en el Real Decreto de creación ello queda expresamente establecido en el inciso segundo de la disposición final primera. Esto quiere decir, que desde 1988, año de creación de la AECl, hasta fines del año 2000, la AECl funciona sin un Reglamento o Estatuto que la articule, en ese lapso de tiempo sólo existen dos normas que afectan a la estructura de la AECl: el Real Decreto 2492/1994, de 23 de diciembre; y, el Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo; pero, ninguna de ellas trata del Reglamento o Estatuto propiamente dicho es decir, su “Estatuto” o “Reglamento” es el Real de Decreto de creación. Asimismo, en ese mismo lapso de tiempo existe una norma que, si bien es

cierto no afecta estructuralmente a la AECl, hace un reconocimiento expreso de su calidad de órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo; y, también, hace referencia que su organización, fines, funciones y competencias se adecuarán a lo que establezca sus Estatuto, me estoy refiriendo a Ley 23/1998, de 7 de julio, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Recién, mediante Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, se aprueba el Estatuto de la AECl, con lo cual la Agencia queda consolidada institucionalmente al esclarecerse y ampliarse sus fines, funciones, composición orgánica y las competencias específicas de cada uno de sus órganos. Ahora, la AECl cuenta con un ropaje institucional claro, completo y definido que le permitiría ejercer adecuadamente la autonomía necesaria para la consecución de sus fines institucionales. Básicamente, lo que ocurre es que la AECl se adecua a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que manda se establezca su Estatuto. A mi entender, el Estatuto lo que hace es dar cumplimiento a una Ley que va a ser clave para dar mayor entidad y realce a la Cooperación para el Desarrollo, dotándola de un instrumento sólido, unitario, sistemático e innovador en el ámbito de la Cooperación.

I.2.2. La AECl y la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo

Desde sus inicios, la AECl tiene como cometido gestionar la política de cooperación española para el desarrollo, en ese sentido, no queda claro que su fin primordial sea la evaluación tal política.

El análisis que haremos a continuación se realizará en función de cinco momentos que considero claves en el desarrollo institucional de la AECl, los mismos que guardan relación con su génesis, adecuación al contexto y consolidación. En cada uno de esos momentos analizaremos la implicación de la AECl en cuanto tal en los procesos de evaluación de la política de cooperación para el desarrollo.

A. Primer momento: creación de la AECl

Mediante Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, se crea la AECl como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. La

AECI en cuanto es el organismo encargado de ejecutar y gestionar la puesta en marcha de la política de cooperación para el desarrollo, así como de la cooperación técnica, científica y cultural, a través de diversos órganos: el Instituto de Cooperación Iberoamericana, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe y el Instituto de Cooperación para el Desarrollo. Del análisis funcional de la Agencia en general y, de cada uno de estos órganos en particular, no pueden verificarse facultades o funciones específicas de evaluación.

El que no existan facultades o competencias de evaluación nos permite inferir que la primera intención de la administración central española es, como ya se dijo arriba, sistematizar, canalizar y unificar el sistema de cooperación, a través de la institucionalización de la política. Por tanto, no hay un afán por evaluar concretamente una determinada política sino más bien, existe un interés por parte de la administración central de fortalecer institucionalmente tal política que, hasta ese momento, se ha visto dispersa desde ese punto de vista. Entonces, al parecer, por el momento no interesa evaluar, antes bien interesa tener claro quién lleva a cabo la política de cooperación para el desarrollo.

Fijémonos, además, que la creación de la AECI no ha implicado necesariamente un establecimiento del “cómo” diseñar o implementar la política de cooperación para el desarrollo, sino que ha implicado el establecimiento de “quién” es el que asume la responsabilidad de la gestión de la misma, y a través de qué órganos se va a servir para garantizar una adecuada gestión. En tal sentido, la institucionalización ha sido prioritaria a la mejora de la gestión y de la evaluación.

B. Segundo momento: simplificación administrativa de la AECI

En esta fase, existe una clara intención de reducir el entramado organizativo de la AECI y, en esa reducción, dar mayor entidad a los nuevos órganos. Así, mediante Real Decreto 2492/1994 de 23 de noviembre, se suprimen los Institutos de Cooperación Iberoamericana, de Cooperación con el Mundo Árabe y de Cooperación para el Desarrollo, los cuales se sustituyen por la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana y la Dirección General del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo, ambas dependientes directamente de la Presidencia de la AECI. Tales órganos fueron dotados de competencias específicas, dentro de las cuales sólo se habla de

“evaluar” al precisarse las funciones de la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana; en las demás Direcciones sólo se habla de “seguimiento”.

Recién a partir de este momento empieza a hablarse, en el ámbito de la AECl, de seguimiento. Antes sólo se habla de ello en el ámbito de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, al crearse junto con la AECl la Oficina de Planificación y Evaluación - OPE, incluso, se habla también propiamente de “evaluación”, aunque esto último lo detallaremos al hablar de la OPE. En tal sentido, se entrevé una intención de la administración central de investigar sobre las acciones de cooperación que se lleven a cabo, no obstante, no queda claro que esa intención se dirija específicamente a la cooperación para el desarrollo, sino más bien a la cooperación en otros ámbitos.

Una vez más nos encontramos ante un panorama institucional en el que interesa más delimitar órganos, competencias y funciones, en aras de una buena y mejor gestión, en vez de delimitarse, aunque sea genéricamente, la planificación, implementación y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo concreta. Aunque, puede decirse, que existe un interés por parte de la administración en verificar el buen desarrollo de la política concreta al establecerse competencias específicas de seguimiento.

C. Tercer momento: fortalecimiento institucional de la AECl

En esta fase la administración pretende fortalecer el cargo y funciones del Presidente de la AECl, al establecer que los mismos sean asumidos por el Secretario de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, órgano de más alto nivel después del Ministro de Gobierno y del Presidente de Gobierno.

Al igual que en el segundo momento, la palabra “evaluar” sólo puede verificarse en el ámbito de la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana; en las demás Direcciones sólo se habla de “seguimiento”. Una vez más, se trata de delimitación orgánica, funcional y competencial, pero no se delimitan los modos de actuación es decir, “el cómo” de la planificación, implementación y/o evaluación de la política concreta.

D. Cuarto momento: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

En esta fase, la AECl es clasificada expresamente como uno de los órganos ejecutivos de la política de cooperación española para el desarrollo. En ese sentido, es el órgano por excelencia al que se le encarga la gestión de tal política, sin perjuicio de que existan otros órganos a los que tangencialmente se les atribuya tal competencia.

Una vez más, no se verifica la atribución de competencias específicas de evaluación a la AECl. Más bien, estas competencias se quedan en el nivel de la Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, a través de la OPE. El objetivo de la Ley es unificar los instrumentos configuradores del Sistema de Cooperación para el Desarrollo tanto desde el punto de vista orgánico – administrativo, como del competencial – funcional. Es decir, se trata de unificar en un solo instrumento los modos de hacer cooperación para el desarrollo, en el nivel institucional y competencial.

Esta Ley supone un avance importante en lo que a materia de cooperación para el desarrollo se refiere, ya que es la primera vez que la cooperación española para el desarrollo, además, de tener ya un sistema institucional unificado y preciso, va a tener un sistema legal que le va a permitir encuadrar y dirigir sus actuaciones de manera ordenada y prevista. Esta innovación es un modo más de contribuir al esfuerzo de sistematización y unificación al que la administración central española aspira en materia de cooperación para el desarrollo.

Por tanto, la política de cooperación para el desarrollo, hasta el momento y en el nivel de la AECl, queda fortalecida en lo que a institucionalización y competencias se refiere pero, no queda claro que la AECl tenga atribuidas competencias específicas de evaluación como consecuencia de una política de evaluación prevista desde los órganos de las que depende. Es decir, la evaluación se prevé como una competencia sin más del órgano superior del que depende la AECl, no parece existir ningún planteamiento político de fondo que derive en tal competencia, sino más bien, una simple atribución que, incluso, no se sabe cómo implementarla.

E. Quinto momento: el Estatuto de la AECl

Este momento es de crucial importancia para la AECl, ya que al fin, va a tener un instrumento propio que la regule institucional y funcionalmente. El Estatuto de la AECl fue impulsado de manera directísima por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo antes mencionada; en ese sentido, mediante Real Decreto 3424/2000 de 15 de diciembre, se promulga.

El Estatuto precisa, clarifica y organiza la estructura institucional y funcional de la AECl. En lo que a evaluación se refiere, ahora la Oficina de Planificación y Evaluación – OPE, sin perjuicio de su dependencia orgánica de la Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, pasará a depender funcionalmente de la AECl. Es decir, el órgano previsto para la evaluación de los instrumentos de cooperación para el desarrollo, va a estar, en cierta medida, subordinado a la AECl.

Por tanto, por primera vez gestión y evaluación, en tanto competencias, van a unirse expresamente en un solo organismo específico dotado de estatutos propios y con personalidad jurídica independiente. Es decir, la OPE va a vincularse a la AECl en lo que a sus funciones se refiere, por lo que en el ámbito de la AECl, se evaluarían los diversos Proyectos y/o Programas; en ese sentido, la evaluación se incluye bajo el ámbito de la AECl, a través de la OPE en tanto órgano que pasa a depender funcionalmente de ella.

F. Valoración general de los cinco momentos

La administración central española, en lo que a política de cooperación para el desarrollo se refiere muestra una clara intencionalidad de consolidación institucional, funcional y legal. Al parecer, en un primer momento, se advirtió una cierta dispersión en tales aspectos y, es por ello que, se optó por paliar esa situación. Es decir, en un principio la organización del sistema de cooperación se tornaba algo dispersa y confusa, no se sabía “quién era quién” tanto para efectos de verificar una actuación concreta, como para exigir responsabilidades. La creación de la AECl viene a suplir tal deficiencia al unificar en un solo organismo toda la gestión de la política de cooperación para el desarrollo, con lo cual ahora

no habría confusión en determinar quién y cómo se lleva a cabo la implementación de la misma.

No obstante, el hecho que en la AECl se hayan concentrado las competencias de gestión de la cooperación para el desarrollo, al parecer no significó que se unificaron las competencias eliminando la dispersión, sino que también, dentro de la misma AECl se identificaron problemas de atomización organizacional y funcional. Por tal motivo, se simplificó, una vez más, su estructura orgánica y funcional tal como lo hemos podido apreciar. Asimismo, cabe precisar que las competencias de la AECl no sólo se sistematizan, delimitan y/o precisan, sino que también se amplían. En ese sentido, ahora la Agencia tendrá competencias para otro tipo de cooperación distinta a la cooperación para el desarrollo, como puede ser la cooperación científica y cultural. Por tanto, el ámbito a gestionar de la AECl se ve engrosado por nuevas atribuciones que demandan un mayor despliegue organizacional y que hacen de la Agencia un organismo con amplitud de competencias en materia de cooperación internacional, sin perjuicio de que existan otros órganos en similares o diferentes niveles administrativos que tengan atribuidas tales competencias.

La promulgación de la Ley de Cooperación implica un reconocimiento tendiente a fortalecer la institucionalidad de la AECl como órgano gestor por excelencia de la cooperación internacional española (ya hemos visto que no sólo de cooperación para el desarrollo, sino también de cooperación cultural y científica). Es por ello, que la Ley impulsa la inminente creación del estatuto propio de la Agencia, como una herramienta que sirva para fijar y delimitar, dentro de un marco jurídico, los fines, objetivos, organización y funciones de una institución específica.

Hasta el momento no queda claro que la AECl tenga competencias específicas de evaluación. Al parecer, de entrada, la preocupación de la administración es más bien de organizar la gestión de la cooperación internacional tanto la referida al desarrollo, como la científica y/o cultural. Las competencias de evaluación han sido previstas, no en el nivel de la AECl sino en el nivel de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, a través de un órgano específico, la OPE, entonces, en principio, quien evaluaría sería la OPE, no la AECl. Aquí cabe precisar, que la OPE empieza a evaluar en el año 1998 (Anexo I), es decir, 10 años después de su creación, en ese ínterin, en principio, sólo

planificaba, a la par que la AECl en su función de organismo gestor de la cooperación internacional española.

En el año 2000 se promulga el Estatuto de la AECl, en el cual se prevé la adscripción de la OPE a la misma, este hecho, desde mi punto de vista, podría tener dos interpretaciones: se trata de un atisbo de atribución de competencias específicas de evaluación hacia la AECl; o, simplemente, se trata de una manera que tiene la Secretaría para desprenderse de un Órgano que directamente depende de ella.

Las razones que fundamentan la primera interpretación podrían referirse a que, con la promulgación de Estatuto de la AECl, se establece la dependencia funcional de la OPE respecto de la AECl, con lo cual, en el nivel de la Agencia, podría pensarse que se va a evaluar de una manera más sistemática que antes. Al respecto, cabe precisar que, es sintomático que, desde que la OPE pasa a depender funcionalmente de la AECl empieza a hacer evaluaciones anuales de proyectos y/o programas de especial envergadura. Podríamos decir que, desde el punto de vista competencial, la unión entre gestión y evaluación favoreció la fluidez y constancia de esta última y la ampliación del ámbito de la primera.

Por tanto, en un primer momento, el interés de la administración es mejorar la gestión de la política de cooperación, por ello organiza, sistematiza y unifica la dispersa estructura que existía, creando un organismo específico que se encargue de gestionar la cooperación, no sólo la referida al desarrollo, sino también la referida a lo científico y cultural. Una vez fija y determinada la gestión, parece ser que hay un interés en que este mismo organismo se encargue de evaluar las actividades de cooperación para el desarrollo, es por ello que se le adscribe un órgano específico para que realice tal función. Entonces, podemos decir que existe un interés por evaluar las acciones de cooperación en el nivel de la AECl, en tanto gestora de la cooperación internacional pero, en la norma específica no se establece ni el “cómo” ni el “cuándo” ni el “para qué”, con lo cual, difícilmente puede hablarse de que exista un interés por desarrollar una política de evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo. Lo que sí existe es un interés evidente por evaluar acciones concretas de cooperación para el desarrollo, actitud que puede llevarnos a inferir la existencia de una necesidad de examinar tales acciones con el afán de mejorar la gestión de la política de cooperación.

Puntualizando más, los momentos que acabamos de analizar, nos muestran, en el nivel de la AECl, una preferencia por la organización y la gestión, antes que por la evaluación. Sólo en el último momento, habría una orientación hacia la evaluación, pero de una manera imprecisa e inconsistente. En ese sentido, podríamos decir que en el nivel de la AECl ha existido una constante sistematización de la gestión y de la organización, mas no una función de evaluación ni mucho menos una política de evaluación. El que se evalúen las acciones de cooperación para el desarrollo (y sólo estas, según artículo en el que se especifica la creación de la OPE), a través de un órgano adscrito a la AECl, es una atribución de competencias sin más, antes que la implementación de una función de evaluación propiamente dicha.

Las razones que fundamentan la segunda interpretación, son más de índole político que de índole administrativo, funcional y/o competencial. Así, tal como nos manifestó D. José Antonio Alonso, cuando se decide adscribir la OPE a la AECl, es un momento en el cual la Secretaría de Estado, de la que dependía directamente la OPE, no tiene un especial interés por la cooperación para el desarrollo, a consecuencia de que en la Alta Dirección de la misma predominaba una mentalidad de neoliberal tendiente a fomentar el libre mercado y las inversiones, cuestiones que no se corresponden del todo con los principios inspiradores de la cooperación. Entonces, la Secretaría se desliga de la OPE como una manera de liberarse de todo lo relativo a la cooperación y la adscribe a la AECl, órgano gestor de tal cooperación.

Así, tal planteamiento no se trata de una adscripción que signifique transferencia o atribución de competencias específicas, sino más bien una manera de concentrar en un organismo – la AECl – todo lo relativo a la cooperación para liberarse de competencias que políticamente interesan poco. Es más, el Sr. Alonso cree que las competencias de gestión y evaluación deben de ser atribuidas a Órganos distintos, tal como es la tendencia generalizada en el ámbito de la Cooperación Internacional, en el cual las oficinas de evaluación no están subordinadas ni administrativa ni funcionalmente a las oficinas gestoras.

A mi entender, el Sr. Alonso destaca los intereses que subyacen en el hecho que la OPE sea adscrita a la AECl, digamos que los aspectos que destaca dan consistencia y desvían cualquier visión que se pueda tener del tal hecho desde los textos que le dan forma y configuran. En ese sentido, se nota un desfase entre el

texto de una norma y la realidad política que subyace tras ella es decir, el texto sin más me puede llevar a entender algo distinto, a lo que se entiende con su lectura a la luz de una circunstancia determinada. De ahí, la importancia de conocer el contexto dentro del cual se adoptan determinadas decisiones pues, nos sirve de elemento orientador e interpretador de una investigación más completa y, por ende, más útil.

Por tanto, las dos interpretaciones me dan pautas para entender la realidad organizacional de la AECI; no obstante, entiendo que son interpretaciones complementarias, así la segunda nos permite aclarar la primera e identificar sus posibles debilidades.

Hasta aquí hemos querido mostrar las diversas vicisitudes por las que ha pasado la AECI como organismo de la administración central encargado, fundamentalmente, de la gestión de la cooperación para el desarrollo. Así, comprobamos que la AECI ha sido objeto de cambios administrativos y políticos, con la intención de sistematizar su estructura organizativa y funcional. No obstante, una mención aparte y exclusiva de esos cambios, merece la reciente transformación de la AECI en una agencia estatal, estructura organizativa creada en España, para garantizar una adecuada prestación de servicios por parte de los diversos órganos de la administración pública en general.

I.2.3. La reciente creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Mediante Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la cual va a suceder en sus funciones a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Así, la AECID va a subrogarse todos los bienes, derechos y obligaciones de la AECI y esta última va a quedar suprimida en su totalidad cuando aquella quede efectivamente constituida. Al respecto, la constitución de la AECID se produciría una vez celebrada la reunión constitutiva de su órgano colegiado de gobierno – que, como veremos, se denomina “Consejo Rector” –, la misma que se previó realizar dentro del plazo de 45 días desde el momento de entrada en vigor del real decreto de creación, dígase, en el año 2008, por lo que, sólo a partir de este año, podremos hablar de la existencia propia y efectiva de la AECID.

La creación de la AECID responde al nuevo enfoque organizativo que, a raíz de la Ley 28/2006, de 18 de julio, Ley de Agencias estatales, se le quiere dar a la Administración General del Estado. En razón de ello, se le quiere dotar de una mayor autonomía y flexibilidad en la gestión junto con un reforzamiento de los mecanismos de control de eficacia en base a resultados. Para tal fin, se prevé la creación de agencias estatales, las cuales, en principio, van a garantizar la implantación de los principios de autonomía, control y de responsabilidad por resultados y, el establecimiento de un régimen general de gestión lo suficientemente operativo, sin necesidad de tener que buscar regímenes especiales caso por caso. Por tanto, las agencias estatales van a gozar de autonomía en su gestión administrativa y económica, lo cual va a ser el fundamento para exigirles responsabilidades en función de los objetivos que se planteen y de los resultados que se obtengan.

Las agencias estatales se articulan en órganos de gobierno – el presidente y un consejo rector –; órganos ejecutivos – el director –; y, órganos de control – la comisión de control –, cuyas funciones y responsabilidades las fijan la Ley de Agencias Estatales y, en gran medida, las leyes y/o los estatutos de de creación de las agencias respectivas.

Una pieza clave para el funcionamiento de las agencias estatales viene a ser lo que se denomina “Contrato de Gestión” en virtud del cual se van a establecer los compromisos que asume la agencia para alcanzar sus objetivos junto con los planes estratégicos necesarios para ello, los niveles de calidad de los servicios, los medios necesarios para alcanzar sus objetivos, los efectos deseados y, por último, los mecanismos de exigibilidad de responsabilidades.

La AECID responde a esta nueva aplicación administrativa establecida por la Ley de Agencias Estatales, con lo cual ahora, la entidad encargada de gestionar la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central, va a estar dotada de mayor autonomía en cuanto a la gestión, organización y dotación de recursos se refiere. Como contrapartida a esta autonomía otorgada, la AECID va a tener que dar cuentas acerca de los resultados de su gestión en razón de los objetivos que se hayan establecido en el Contrato de Gestión respectivo.

La AECID va a contar con unos órganos de gobierno, unos órganos ejecutivos, unos órganos de control, unos órganos asesores y una estructura administrativa básica. En

cuanto a los órganos de gobierno, contará con un Presidente, un Consejo Rector y una Comisión Permanente; el Presidente ejerce la superior dirección de la agencia; el Consejo, es el órgano de gobierno colegiado de la agencia, será quien apruebe el Contrato de Gestión que comentábamos en el apartado anterior; y, la Comisión Permanente, que se trata de un órgano creado en el seno del Consejo y que ejerce sus funciones. En cuanto a los órganos ejecutivos, la AECID cuenta con un Director, que se encargará de la gestión ordinaria de la agencia y de proponer al Consejo Rector los diversos proyectos y planes que se requieran para el adecuado funcionamiento de la Agencia. En cuanto a los órganos de control, se contará con una Comisión de Control, constituida en el seno del Consejo Rector. En cuanto a los órganos asesores, contará con un Consejo Asesor constituido por personas de reconocida experiencia en el ámbito de la cooperación internacional y del desarrollo.

La estructura administrativa básica estará compuesta, bajo la dependencia jerárquica del Director de la Agencia, de los siguientes órganos: la Dirección de cooperación para América Latina y el Caribe; la Dirección de cooperación para África, Asia y Europa Oriental; la Dirección de cooperación sectorial y multilateral; la Dirección de relaciones culturales y científicas; y, la Secretaría General. Asimismo, bajo la misma dependencia del Director de la Agencia estará la Oficina de Acción Humanitaria, un Gabinete Técnico, las Oficinas Técnicas de Cooperación, los Centros de Formación y los Centros Culturales.

La nueva entidad creada en sustitución de la antigua AECI está prevista para tener mayor libertad en la gestión administrativa y económica. Esto se corresponde con lo manifestado por Dña. Beatriz Morán, quien establecía que la creación de la nueva agencia estatal implica la dotación de mayor autonomía en materia presupuestaria, recursos humanos, control financiero, lo cual quiere decir que habrá más flexibilidad para plantear cambios que garanticen una mejor gestión de los recursos que se dispongan. No obstante, debido a su reciente creación es difícil valorar el impacto que pueda tener la entidad en el ejercicio de sus atribuciones específicas. Quizás, a decir de la Sra. Morán, las valoraciones que pueden hacerse quedan que el ámbito de las perspectivas de futuro que una mayor autonomía puede dar a la AECID así por ejemplo: el Director de la Agencia podrá hacer modificaciones presupuestarias, lo cual permite mayor agilidad; el control financiero será “permanente” y no “previo” es decir, no será necesaria una intervención anticipada en el proceso de planteamiento y ejecución de gastos; etc.

En cuanto a evaluación se refiere, al igual que en la anterior agencia, la AECID no tiene funciones específicas para ello. Sin embargo, es importante destacar que dentro de su estructura organizativa se incluye a la DGPOLDE, entidad de la administración con funciones específicas de evaluación, como parte integrante de los órganos de gobierno así, la DGPOLDE conforma el Consejo Rector de la AECID. De este hecho, podemos inferir que, a partir de la constitución propiamente de la AECID – dígase el año 2008 –, el órgano encargado de hacer evaluación va a entrar a formar parte directa del ámbito decisional del órgano encargado de la cooperación³. Con esto, desde nuestro punto de vista, se establece un nexo entre ambos órganos en razón del cual van a coincidir en el ámbito donde va a decidirse qué se va a hacer en cooperación. Así, el protagonismo del órgano evaluador no sólo va a verificarse en las acciones de cooperación ya realizadas o que se están realizando, sino también se verificará en el ámbito en el que se originan tales acciones.

Por tanto, la AECID integra en su estructura organizativa decisional a la DGPOLDE, permitiendo que conozca desde su génesis las acciones de cooperación que posteriormente someterá a evaluación. Desde mi punto de vista, esto facilitará a la DGPOLDE disponer de información privilegiada respecto al objeto de sus evaluaciones, con lo cual, teniendo un mayor conocimiento de éste, podrá adquirir criterios de valoración adecuados que van a permitirle hacer evaluaciones que sirvan realmente a los interesados: a la administración, al equipo evaluador, a los clientes, etc.

Cabe precisar que la participación de la DGPOLDE en la esfera decisional de la AECID podría interpretarse como una intromisión o como una transposición de funciones entre órganos de la administración. Al respecto, considero que la participación de la DGPOLDE sirve para aportar experiencia sobre modos de hacer cooperación ya que, en función de las evaluaciones realizadas, es posible disponer de información útil para perfeccionar esos modos así, es en este sentido en el que interesa su participación, siendo un elemento clave para una adecuada gestión de la cooperación.

Además, la participación de la DGPOLDE se hace en el marco de un órgano colegiado, en el cual las decisiones se adoptan consensuadamente y no de manera unilateral, arbitraria o impositiva, por lo que, en principio, no se verificaría ninguna

³ Más adelante veremos que existen otros órganos que participan también en el ámbito decisional de la cooperación para el desarrollo pero, no de una manera directa como lo hace la DGPOLDE, sino que lo hacen dentro del marco de roles asesores y consultivos, no en calidad de parte integrante de un órgano de gobierno.

intromisión o transposición, tal como apuntábamos arriba. No obstante, es demasiado pronto para hacer una valoración más precisa acerca de la participación de la DGPOLDE en la nueva AECID, debido a la reciente creación y constitución de ésta (*vid.* párrafo primero de este apartado), por lo que habría que esperar a verificar su desarrollo para poder valorar con más perspectiva y oportunidad.

I.2.4. Entidades consultivas y de coordinación en la cooperación

I.2.4.1. Consejo de Cooperación al Desarrollo

Mediante Real Decreto 795/1995 de 19 de mayo de 1995, se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo con la finalidad de fijar los criterios y prioridades que deben regir la Ayuda Oficial al Desarrollo; emitir informe previo de los anteproyectos de leyes que se refieran a la cooperación para el desarrollo y de los Planes Anuales de Cooperación Internacional; y, hacer seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos y del nivel de cumplimiento global de la Ayuda Oficial al Desarrollo. El Consejo está adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

El Consejo estaría integrado por veintisiete miembros, siendo su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores; el Vicepresidente Primero, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; y, el Vicepresidente Segundo, el Secretario de Estado de Comercio Exterior. Los Vocales se distribuirían en:

- a. Diez en representación a la Administración General del Estado, que se distribuirán de la siguiente manera: el Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional; dos representantes, con rango de Director General, del Ministerio de Comercio y Turismo; y, un representante, también con rango de Director General, de cada uno de los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia; Cultura, Trabajo y Seguridad Social; Asuntos Sociales; Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; y, Economía y Hacienda.
- b. Seis en representación de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), distribuidos en: cuatro representantes de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo propuestos por la Coordinadora Española de

ONG; el Presidente de la Coordinadora Española de ONGD; y, un representante de la Plataforma 0,7 por 100 del PIB.

- c. Cuatro en representación de los agentes sociales de cooperación, distribuidos en: dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal; y, dos representantes de las asociaciones empresariales más representativas a nivel estatal
- d. Cuatro expertos en las materias del Consejo, los cuales se designarían de entre personalidades relevantes y de reconocido prestigio procedentes de instituciones, organizaciones o centros de estudios vinculados a las actividades de la cooperación para el desarrollo.

Asimismo, el Consejo estará estructurado por órganos colegiados y órganos unipersonales. Los órganos colegiados son el Pleno y las Comisiones de trabajo; y, los órganos unipersonales son el presidente, los vicepresidentes y el secretario.

Posteriormente, la Ley de Cooperación para el Desarrollo de 1998, hace un redefinición de las competencias y funciones del Consejo y, dispone su adecuación estructural a las mismas. En ese sentido, mediante Real Decreto 21/2000, de 14 de enero de 2000, se establece que el Consejo viene a ser el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo; asimismo, se establece que el Consejo estará adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Las funciones del Consejo se van a circunscribir a: emitir informe previo, preceptivo y no vinculante, sobre normativas relativas a la cooperación para el desarrollo; informar sobre la propuesta de Plan Director y de Plan Anual de Cooperación Internacional; conocer los resultados del documentos de seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación; informar sobre los asuntos concernientes a su ámbito de competencias que el Gobierno someta a su consideración; y, hacer llegar al Gobierno las sugerencias y propuestas relativas a la cooperación para el desarrollo que estime oportunas.

El Consejo estará integrado por 21 miembros, teniendo en cuenta el principio de equidad entre hombres y mujeres. El presidente del Consejo será el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; y, los dos vicepresidentes serán personas elegidas por todos los miembros de entre los representantes de las ONGD y, de entre los representantes de los diversos agentes sociales de la cooperación (sean de orden público y/o privado).

Los vocales estarán integrado por: seis personas en representación de las ONGD; seis personas en representación de agentes sociales de la cooperación (tanto de orden público, como privado); ocho expertos propuestos por consenso de los miembros del Consejo, entre los cuales deberá haber al menos uno con experiencia en cuestiones de género y desarrollo. Además, está prevista la participación del Secretario General de la AECl, del Director de la OPE y de un representante del Ministerio de Economía y Hacienda, con derecho a voz pero, sin voto. El Secretario será un funcionario titular del Ministerio de Asuntos Exteriores que tendrá derecho a voz pero, sin voto.

No obstante lo anterior, mediante Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo de 2001, una vez más, se modifica la composición del Consejo. En ese sentido, se plantea agilizar el diálogo entre la sociedad civil y la Administración General del Estado; y, además, se plantea reducir el número de expertos. Por tanto, el Consejo quedará integrado de la siguiente manera: serán 25 miembros; el presidente será el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; tendrá cuatro vicepresidentes, el vicepresidente primero será el Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, el vicepresidente segundo será un representante del Ministerio de Economía o del Ministerio de Hacienda, el vicepresidente tercero será un representante de las ONGD y el vicepresidente cuarto será un representante de entre las organizaciones sindicales, asociaciones empresariales, universidades y asociaciones de Derechos Humanos.

Los vocales del Consejo serán: el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración; un representante del Ministerio de Economía y otro del Ministerio de Hacienda; un representante de los Ministerios de Defensa, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales y, Educación, Cultura y Deporte; seis representantes de las ONGD más representativas; dos representantes de las organizaciones sindicales; dos representantes de las asociaciones empresariales más representativas; un representante de las Universidades; y, cuatro expertos, uno de los cuales deberá ser especialista en cuestiones de género y desarrollo. También asistirá a las reuniones del

Consejo el Jefe de la OPE, con voz pero sin voto; y, aquellos a los que el presidente invite que pertenezcan a otros ministerios y que no pertenezcan al Consejo, así como a los expertos que considere conveniente. El Ministro de Asuntos Exteriores nombrará a un funcionario de dicho ministerio, que ejercerá la función de Secretario, con voz pero sin voto.

Mediante Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre de 2004, el Consejo experimenta otra modificación pero, no ya sólo en su composición sino también en sus funciones y en el modo de designar a sus miembros. En ese sentido, sus funciones quedan ampliadas a: informar acerca del cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la Administración General del Estado; e, informar sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En cuanto a su composición, el Consejo pasará a tener 33 miembros, cuyo mandato aumenta a cuatro años. Así, los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, Cultura y de Medio Ambiente, antes excluidos, tendrán un representante cada uno. Por otro lado, se precisa la representación del Ministerio de Economía y Hacienda, que estará a cargo de los titulares de las Direcciones Generales de Financiación Internacional y de Presupuestos, ya que son estas Direcciones las que tienen competencias relativas a cooperación para el desarrollo; siguiendo esta misma lógica, el representante del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio pasa a ser el titular de la Dirección General de Comercio e Inversiones.

Los agentes sociales se distribuirán de la siguiente manera: las organizaciones de economía social estarán representadas por un vocal; las universidades estarán representadas por dos vocales; el número de expertos aumenta a seis representantes, dos de los cuales deben de ser expertos en género y desarrollo y, en ayuda humanitaria y emergencia; las ONGD que cuentan con seis representantes, uno de ellos será el Presidente de la Coordinadora de ONGD y los cinco restantes serán personas designadas por tal Coordinadora.

Desde mi punto de vista, en la creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, subyacen dos ideas fundamentales: dar criterio en materias de cooperación para el desarrollo; y, participación de los diversos agentes de la cooperación para el desarrollo.

En cuanto a la primera idea, a mi entender, se trata de dar unidad a las diversas actuaciones que, en materia de cooperación para el desarrollo, se pretenden implementar. Pero, no solamente unidad sino también, profesionalidad y solidez es decir, que las actuaciones de cooperación se realicen dentro de un marco de competencia profesional que garantiza la idoneidad de las mismas.

En cuanto a la segunda idea, con la creación del Consejo se busca involucrar en las acciones antes mencionadas, a todos aquellos agentes que tengan algún interés específico en la cooperación para el desarrollo. Es decir, se la participación de agentes especializados en acciones de ese tipo, ya que ellos pueden aportar más experiencia en tales materias y, por ende, pueden ayudar a que los criterios no sean meramente teóricos, sino también aplicables a la práctica de la cooperación para el desarrollo.

Por tanto, son tales las razones que, a mi entender, fundamentan la creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Se trata de razones complementarias entre sí que buscan que la cooperación para el desarrollo se haga de una manera transparente, profesional y participativa.

Ahora, cabría preguntarse cuál es la naturaleza de los acuerdos y las decisiones del Consejo, más en concreto, vinculan o no vinculan a los diversos agentes de la Administración, incluida la misma Administración. Al respecto, la ley de creación del Consejo en su artículo 5 establece que los acuerdos del Pleno del Consejo adoptarán la forma de dictamen o informe y tendrán la validez y eficacia jurídica previstos en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este artículo establece que: “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”; en ese mismo sentido, se ha discurrido en las posteriores modificaciones del Consejo. Por tanto, los informes no van a supeditar las decisiones de la administración, lo cual no quita que se tengan en consideración.

1.2.4.2. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional

Mediante Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero de 1986, se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, con la finalidad de dotar a la

administración española de un órgano de apoyo en materia de cooperación internacional en general, no sólo en cooperación para el desarrollo en particular.

A la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional le corresponde proponer el Plan Anual de Cooperación Internacional; ser el receptor de la propuesta de créditos FAD; canalizar los criterios básicos de cooperación del Gobierno español ante la Unión Europea, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo; y, canalizar los criterios que deberán guiar la participación del Estado en los organismos internacionales de cooperación en general.

Asimismo, tiene responsabilidades compartidas con la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica para la consecución de los fines siguientes: asegurar el seguimiento de los planes aprobados; elaborar una memoria anual de evaluación de los programas de cooperación realizados por el estado español; coordinación y ejecución de los programas de emergencia; poner en práctica las acciones necesarias para promover el interés de España por la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo; y, recabar, de los órganos de la administración del estado y de otras entidades de derecho público, toda la información que en materia de cooperación internacional requiera.

La Comisión, según el mencionado real decreto estaría compuesta por: un presidente, que sería el Ministro de Asuntos Exteriores; y, un vicepresidente, que sería el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional. Asimismo, la Comisión estaría integrada por: el Secretario General de Política Exterior; el Secretario General de Hacienda; el Secretario General de Comercio; el Director de Relaciones Económicas Internacionales; el Director General de Cooperación Técnica Internacional; el Director General de Relaciones Culturales; el Director General de Política Comercial; el Director General del Tesoro y Política Financiera; el Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria; el Director General de Cooperación Informativa; y, los Secretarios Generales Técnicos de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Cultura y, de Educación y Ciencia.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, derogando el anterior Real Decreto, precisa en dos apartados las competencias de la Comisión Interministerial, estableciendo: que es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo; y, que someterá a la aprobación del Gobierno, a través del

Ministerio de Asuntos Exteriores, las propuestas del Plan Director y del Plan Anual y, también, conocerá los resultados del documento de seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación.

El Real Decreto 23/2000, de 14 de enero de 2000, articula lo establecido por la Ley de Cooperación Internacional respecto a la Comisión. En ese sentido, se determina que viene a ser el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Tales competencias las ejercerá mediante las siguientes funciones: establecer directrices y fijar criterios que faciliten la coordinación de los órganos de la administración general del estado en materia de cooperación para el desarrollo; informar y someter a la aprobación del Gobierno las propuestas de Plan Director y Plan Anual; y, conocer los resultados del documento de seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación.

Asimismo, se cambia la organización de la Comisión, la cual queda estructurada de la siguiente manera: el presidente será el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; y, el vicepresidente será el Secretario de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. Los vocales serán: el Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional; el Director del Instituto de Cooperación Iberoamericana; el Director General de Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo; el Director General de Relaciones Económicas Internacionales; el Director General de Asuntos Políticos y para las Naciones Unidas; dos representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, con rango de Director General; un representante con rango de Director General designado por los titulares de los Ministerios de Administraciones Públicas, Agricultura, Pesca y Alimentación, Defensa, Educación y Cultura, Fomento, Industria y Energía, Interior, Justicia, Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales; y, el Subdirector General Jefe de la Oficina de Planificación y Evaluación.

No obstante, esta modificación de la normativa de la Comisión, mediante Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre de 2005, se realiza una nueva adaptación de la Comisión, en atención a las modificaciones de las que fueron objeto tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores (que pasó a denominarse “Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”), como la Secretaría de Estado de Cooperación

Internacional y para Iberoamérica (que pasó a denominarse “Secretaría de Estado de Cooperación Internacional”).

Básicamente, se modifica la estructuración de la Comisión así, queda diseñada de la siguiente manera: el presidente sería el titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; y, el vicepresidente sería el titular de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Los vocales serían: el titular de la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional; y los titulares de diversas direcciones generales de distintos ministerios, entre los que se encuentran, el titular de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; y, el Subdirector General de Planificación y Políticas de Desarrollo de tal Dirección, quien actuará como Secretario con voz y voto.

El funcionamiento de la Comisión podrá hacerse a través de comisiones permanentes y de grupos de trabajo, antes de tal normativa las comisiones permanentes eran obligatorias y los grupos de trabajo eran facultativos. La eficacia jurídica de los acuerdos de la Comisión no es de carácter vinculante respecto de la administración, tal como ocurre con los acuerdos del Consejo.

A mi entender, la creación de esta Comisión responde a que existen otros ministerios que realizan actividades de cooperación que es necesario coordinar y unificar, para garantizar un adecuado control y organización gubernamentales. Asimismo, en un principio, la Comisión se creó para abarcar todas las acciones de cooperación, sean las que fuesen es decir, ya sean cooperación para el desarrollo como cooperación de otro tipo (p. ej.: cooperación técnica, cooperación cultural, etc.). Posteriormente, la Comisión sufre modificaciones con las cuales se restringe su ámbito de actuación a la cooperación para el desarrollo. Al respecto, considero que tal cambio se debe a que cuando la Comisión se crea, España aún era país receptor de ayuda, no sólo era país donante; luego, pasa a ser sólo país donante, por lo que se hace necesario una adaptación en las funciones específicas de la Comisión.

I.2.4.3. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo crea esta Comisión estableciéndola como el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las administraciones públicas que ejecuten gastos computables como Ayuda Oficial al Desarrollo. La Comisión tiene como finalidad promover: la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las administraciones públicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo; el mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo, impulsados por las distintas administraciones públicas; y, la participación de las administraciones públicas en la formación del Plan Director y del Plan Anual.

La composición, organización y funciones de la Comisión fueron establecidas mediante Real Decreto 22/2000, de 14 de enero de 2000. En ese sentido, en cuanto a las funciones, podemos decir que la Comisión dictaminará con carácter previo el Plan Director y los Planes Anuales; propondrá la inclusión en el Plan Director y en los Planes Anuales de proyectos financiados conjuntamente por las distintas administraciones públicas; promoverá acciones conjuntas entre las distintas administraciones públicas para la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo; conocerá y, en su caso, debatirá previamente la programación de cooperación de las administraciones autonómicas y locales, procurando su articulación y complementación con los principios que orientan la Ayuda Oficial al Desarrollo; realizar el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos en que intervengan las administraciones autonómicas y locales; promoverá la creación de una base común de datos que incluya programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, tanto de la administración general del estado como de las demás administraciones públicas; emitir los informes y dictámenes que cualquiera de las administraciones públicas le solicite sobre materias de su competencia.

La Comisión estará compuesta por un pleno y una comisión permanente. el pleno estará constituido por el presidente, tres vicepresidentes, un secretario y los vocales. El presidente será el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación; el vicepresidente primero será el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; el vicepresidente segundo será un representante de las comunidades autónomas elegido por y entre los vocales de la Comisión representantes de las mismas; el vicepresidente tercero será un representante de las entidades locales elegido por y entre los vocales de la Comisión representantes de las

mismas; los vocales serán diversos representantes de los distintos ministerios, entre los que se encuentran el Director de la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

La comisión permanente tiene como funciones: garantizar la coordinación de los trabajos de la Comisión y asegurar su continuidad; velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el pleno y por las actuaciones en curso derivadas de los mismos; resolver las cuestiones urgentes que se planteen a la Comisión, dando cuenta al pleno; y, proponer asuntos a debatir y elevar propuestas de resolución al pleno de la Comisión. La eficacia jurídica de sus acuerdos e informes no es de carácter vinculante respecto de la administración, al igual que ocurre en el Consejo y en la Comisión Interministerial.

La comisión permanente estará compuesta por el vicepresidente primero del pleno, quien será su presidente, y por los siguientes vocales: el Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional; dos vocales por parte de la Administración General del Estado (uno elegido en y desde el pleno y, el otro, será uno de los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda); tres vocales elegidos por los representantes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; tres vocales elegidos por los representantes de las entidades locales.

No obstante, mediante Real Decreto 2124/2004, de 3 de noviembre de 2004, se modifica la composición de la Comisión, quedando configurada de la siguiente manera: el pleno estará constituido por el presidente, tres vicepresidentes, un secretario y los vocales. Así, el presidente será el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación; el vicepresidente primero será el titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; el vicepresidente segundo será un representante de las comunidades autónomas; y, el vicepresidente tercero será un representante de las entidades locales. Los vocales serán diversos titulares de los distintos ministerios, entre los que se encuentran el titular de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; y, representantes de cada una de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; y, 19 representantes de las entidades locales que gestionen fondos por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.

La existencia de varios niveles de la administración pública – nacional, autonómica y local – que realizan actividades de cooperación para el desarrollo, exige la presencia

de un organismo que coordine y unifique su actuación en aras de una mayor eficacia y de un mayor control, de ahí que, desde mi punto de vista, se cree la Comisión. Las funciones de la Comisión se asimilan a las de la Comisión Interministerial pero, en otro nivel administrativo.

Ahora, la existencia de varios agentes de los distintos niveles de la administración que se dedican a la cooperación para el desarrollo es decir, que subvencionan acciones de tal tipo, puede generar confusión en la determinación de la proveniencia de fondos y de su gestión cara el exterior. Es decir, para los receptores de la ayuda, en general, es “España” quien coopera, no tal o cual entidad autonómica o local entonces, va a ser que haya una unidad en las formas y modos de cooperar para evitar que la política de cooperación de “España” sea vista, eventualmente, como un conjunto de medidas confusas. En el fondo, básicamente, se trata, a mi modo de ver, de cuidar un parte importante de la política exterior española en su conjunto y de darle una cierta coherencia.

I.2.4.4. Las entidades consultivas y de coordinación en la cooperación y la evaluación de programas y/o políticas

Las normas que regulan a tales entidades les atribuyen, básicamente, funciones de asesoría y consulta. Es decir, están pensadas para que brinden apoyo técnico y profesional a las acciones de cooperación para el desarrollo. Así, dentro de este apoyo que puede brindar cabe que también preste ayuda en temas de evaluación es decir, no hay algo expreso que establezca ello pero, puede inferirse de las funciones de tales entidades.

La normativa que configura al Consejo y a las Comisiones, no les atribuyen funciones específicas de evaluación, sólo funciones de “hacer seguimiento” a los Planes Director, Anual y a la evaluación de la cooperación. Podríamos decir que sus funciones están más orientadas a la planificación de la evaluación que a la propia evaluación. Pero esto, sólo respecto del Consejo y de la Comisión Interministerial; en cuanto a la Comisión Interterritorial, sus funciones no son tanto de “seguimiento”, sino más bien de coordinación entre los distintos niveles de la administración.

El que no tengan funciones específicas de evaluación, se corresponde con la naturaleza propia tanto del consejo, como de las comisiones pues, se trata de órganos

creados para asesorar y fomentar la profesionalidad y participación de los diversos agentes dedicados a la cooperación para el desarrollo. Tales órganos son como “satélites” que están para asesorar y orientar, en aras a una cooperación coherente con la política general planteada por el Gobierno, ya para evaluar existen otros órganos distintos a ellos. Por tanto, la evaluación en el nivel de estos órganos puede plantearse en el ámbito de la asesoría, como planificación de la evaluación, mas no como una evaluación directa o indirecta que vayan a realizar tales órganos. Si acaso, pueden fomentar la evaluación y los modos de hacerla pero no, evaluar directa o indirectamente.

Aunque, cabe precisar que, si bien es cierto tales órganos no tienen funciones específicas de evaluación, es importante destacar que integran en su conformación representantes de entidades con funciones de evaluación, dígase, por ejemplo: en su momento la OPE, posteriormente, la SGPEPD y, ahora, la DGPOLDE en calidad de secretaria de tales órganos (Real Decreto 755/2005, de 24 de junio). Así, a mi entender, estas entidades van a tener presencia en el ámbito donde se adoptan las decisiones de cooperación para el desarrollo, por lo que, en principio, tendrán un mayor conocimiento de las mismas cuando les compete evaluar las acciones concretas que se deriven de esas decisiones. La participación de las entidades con funciones de evaluación en este ámbito de decisiones va a ser clave para disponer de información privilegiada al momento de evaluar, con lo cual, en cierta medida se garantizaría transparencia en el proceso evaluativo. Aunque, habría que precisar que, la participación de estos órganos no sería equiparable a la participación que tiene la DGPOLDE en la AECID, pues no hay que olvidar que tales órganos son de consulta y de coordinación, por lo que su participación se vería limitada por la naturaleza propia de sus funciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. No así la participación de la DGPOLDE, como hemos visto, participa en calidad de parte integrante del órgano colegiado de gobierno de la AECID, con lo cual, desde mi punto de vista, su capacidad de influir en las decisiones es más directa.

Una apreciación adicional sería lo sintomático que es el hecho que, periódicamente, tales órganos hayan sufrido cambios funcionales y estructurales, en aras a la adecuación con la realidad evolutiva de la cooperación para el desarrollo es decir, los cambios de aquella han ido a la par de ésta. Tales cambios han apostado por una mayor integración de agentes cada vez más amplia y equilibrada, lo cual conlleva que haya más intereses en juego. Esta ampliación de intereses podría afectar directamente

a la eficacia jurídica de los acuerdos e informes del Consejo y de las Comisiones respecto a la administración, en el sentido que pueden vincularla más, por la presión que pueden ejercer la multiplicidad de agentes participantes. Quizás un indicador del influjo de esta presión puede ser la medida en que las decisiones de tales órganos son adoptadas por la administración.

No obstante lo anterior, puede darse el caso en que el influjo de la presión ocurra a la inversa es decir, en vez de que las decisiones del Consejo y de las Comisiones influyan en la administración, ésta haga que tales órganos se pronuncien en un sentido determinado para ver respaldadas sus decisiones, a la manera de un *lobby* que hace la administración para obtener apoyo de sus principales órganos asesores y, en ellos, de una pluralidad de agentes que representan, en gran medida, todo el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Tales situaciones no deben causar extrañeza pues, en la realidad podrían darse las dos perfectamente; quizás, habría que equilibrar, sobre todo la estructuración de los órganos asesores, de tal manera que no hayan en ellos elementos o relaciones que puedan hacer que la administración se vea allí con presencia dominante. De esta consideración puede seguirse que los acuerdos e informes de los Órganos de Consulta y Coordinación dados en este marco, serán instrumentos imparciales y objetivos, pues gozan de suficiente autonomía respecto de la administración.

I.2.5. Los canales de la cooperación para el desarrollo

En este apartado, vamos a mostrar cuáles son los instrumentos con los que la administración cuenta para canalizar la cooperación para el desarrollo. En ese sentido, no se trata de hacer un análisis profundo de cada uno de estos instrumentos, sino que se van a mostrar todos los instrumentos existentes para poder visualizar con más claridad el ámbito o el objeto de las evaluaciones.

La Ley de Cooperación para el Desarrollo establece que la política de cooperación internacional para el desarrollo española, se pone en práctica a través de los siguientes instrumentos:

- a. Cooperación técnica.- Con este instrumento se pretende la asistencia dirigida a la a la formación de recursos humanos, mejorando sus niveles de instrucción,

adiestramiento, cualificación y capacidades técnicas y productivas en los ámbitos institucional, administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico o tecnológico. Este instrumento se articula mediante programas y proyectos de fortalecimiento de formación y capacitación; y, mediante programas y proyectos de asesoramiento técnico con asistencia de diversos agentes (por ejemplo: empresas, organizaciones no gubernamentales, expertos, etc.).

- b. Cooperación económica y financiera.- Con la cooperación económica, se realizan aportaciones destinadas a proyectos de inversión, para el aumento del capital físico de los beneficiarios; y, a proyectos de ayuda a los sectores económicos (agroalimentario, educativo, sanitario, infraestructuras, transporte, etc.). Con la cooperación financiera, se realizan contribuciones oficiales a organismos internacionales; acuerdos financieros de alivio o condonación de deudas suscritos por vía bilateral o multilateral; donaciones; préstamos o ayudas instrumentadas para que los beneficiarios puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos; y, dotaciones a los Fondos de Ayuda al Equipamiento gestionados por la Agencia de Cooperación con cargo a su propio presupuesto.
- c. Ayuda humanitaria.- Se trata del envío urgente de material de socorro necesario, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o humana. Este tipo de ayuda la llevan a cabo las administraciones públicas directamente o, a través de organizaciones no gubernamentales y/u organismos internacionales.
- d. Educación para el desarrollo y sensibilización social.- Este instrumento consiste en un conjunto de acciones que desarrollan las administraciones públicas, ya sea directamente o en colaboración con organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de promover actividades que favorezcan una mejor percepción de los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos.

Tales son los instrumentos que van a dar operatividad concreta a la política de cooperación para el desarrollo española en general es decir, tanto a la administración central, como a la administración autonómica y local. Al respecto, la forma como están sistematizados en la ley difiere de la sistematización en los respectivos planes directores de cooperación (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2000 y 2005) así, en estos documentos se muestran como instrumentos:

programas, proyectos y asistencia técnica; ayuda alimentaria; acción humanitaria; fondo de ayuda al desarrollo; alivio y condonación de la deuda externa; programas de cofinanciación con las organizaciones no gubernamentales; educación al desarrollo y sensibilización social; y, microcréditos.

Al respecto, quizás tales sistematizaciones se deben a que en la ley se habla de “instrumentos de política” y en los Planes de “instrumentos de canalización de ayuda al desarrollo”, como se habla del género respecto a la especie es decir, no es que difieran a tal punto que sean antagónicas, sino que difieren en su formulación y modo de presentación en dos documentos distintos, mientras en uno los términos son genéricos, en los otros dos son más específicos. De todas maneras, nos muestran los contenidos y las formas cómo se concreta la política de cooperación para el desarrollo.

Estos son los instrumentos que van a ser objeto de evaluación dentro del sistema de cooperación. En lo que a nuestra investigación respecta, nos fijaremos en 21 proyectos y/o programas evaluados desde la administración central, a través de los cuales se han implementado diversas intervenciones de interés particular para España, ya sea por razones políticas, económicas o, simplemente, porque mueven la atención de la administración al no haber sido nunca evaluadas. No obstante, nos detendremos en ello más adelante.

En este apartado 1.2 hemos analizado el marco contextual dentro del cual la administración pública española va a ejercer su función de evaluación es decir, nos hemos introducido en el ámbito de la política de cooperación para el desarrollo. Al respecto hemos verificado desde cuándo se puede hablar de política de cooperación y, sobre todo, qué instituciones, acciones y/o procedimientos han puesto en marcha tal política. Asimismo, hemos analizado su implicación con funciones propias de evaluación, lo cual nos ha servido para determinar cuál su rol dentro de ese ámbito concreto. Ahora, una vez en contexto, corresponde orientar nuestra investigación al ámbito específico de la evaluación de la cooperación para el desarrollo, para lo cual, vamos a seguir un esquema parecido al que hemos seguido hasta el momento en la explicación de la cooperación: identificación de instituciones e identificación de acciones y/o procedimientos específicos.

I.3. Instituciones especializadas en evaluación

I.3.1. La Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)

La OPE, como ya vimos, se crea a la par que la AECl como un órgano dependiente, tanto orgánica como funcionalmente, de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. La OPE se concibió como el órgano encargado de la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional y de la preparación de las correspondientes memorias para la evaluación de la situación resultante de aquellos. Es decir, legalmente, la OPE no se concibe como un órgano específicamente para evaluar sino para planificar y, por decirlo así, “preparar el terreno” para la evaluación. Más bien, cuando la OPE pasa a depender funcionalmente de la AECl es cuando se le reconocen competencias específicas de evaluación de las acciones de cooperación para el desarrollo. Observemos que solamente se reconocen facultades para planificar y evaluar acciones de cooperación para el desarrollo y no otro tipo de cooperación, pese a que legal y estatutariamente la AECl tiene competencias respecto de otro tipo de cooperación además de la de desarrollo.

La OPE se crea en 1988 y hasta 1998 se dedica, básicamente, a la Planificación y Seguimiento de Proyectos. En concreto, tal como nos manifestaba D. Florencio Gudiño, realizaba tres cosas:

1. Planificación, para lo cual realizaba los respectivos Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)
2. Convocatoria a ONGD, lo que a partir del año 1996 lo empieza a hacer la AECl.
3. Control de proyectos, sobre todo de ONGD (no realizaba el seguimiento ni la evaluación).

No obstante, a partir de 1998, la OPE empieza a hacer evaluaciones, encargándoselas a entidades privadas dedicadas a la consultoría de empresa. Cabe precisar que las evaluaciones encomendadas por la OPE no cubren la totalidad de los proyectos y/o programas ejecutados con financiación de la administración central bajo la gestión de la AECl, sino que la OPE hizo una selección utilizando criterios de relevancia e impacto de la acción que se había implementado a través del proyecto y/programa.

Este giro funcional y competencial se debe a que se sometió a examen la labor de la cooperación española a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En este examen se detectó que casi no existían evaluaciones sobre los mecanismos por los cuales se concretaba la cooperación española para el desarrollo, con lo cual, no se disponía de elementos de juicio suficientes para poder verificar la idoneidad de los instrumentos y, por ende, de la política de cooperación española.

En tal sentido, el CAD en su informe de 1994 acerca de la cooperación española establece que: "Hasta fecha reciente, las evaluaciones de proyectos han sido raras. Para mejorar la efectividad de su ayuda, España ha desarrollado nuevas metodologías de formulación y evaluación similares a las de la Comisión Europea (...). El MCT tiene su propio sistema de evaluación para los créditos FAD que, sin embargo, se limita por el momento a la verificación de que los fondos sean utilizados correctamente y no analiza el impacto del préstamo sobre el desarrollo" (Gudiño 1996).

Siguiendo esta pauta acotada por el CAD, la OPE encarga al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC – UCM), la realización de una metodología de evaluación específica para los proyectos y/o programas de cooperación para el desarrollo. En ese sentido, el IUDC – UCM planteó una propuesta metodológica que en su génesis se proyecta como la base sobre la cual se asentarían los sucesivos planes de evaluación de la cooperación española para el desarrollo (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores 1998). Asimismo, con esta metodología se pretende dar inicio a un proceso sistemático de análisis de la calidad de la ayuda.

Al respecto, podemos apreciar que existe un interés por parte de la administración central española, a través de la OPE, en evaluar los mecanismos de cooperación para el desarrollo. Este interés por evaluar va a concretarse en una metodología específica que va a tener modificaciones en aras a una mejor adaptación a la realidad que pretende evaluarse. Entonces, es ahora cuando formalmente y de manera concreta empieza a plantearse la evaluación de los mecanismos utilizados para canalizar la política de cooperación para el desarrollo. Esto nos permite inferir una clara intención por evaluar que se concreta en la implementación de una metodología pero que, al parecer, no se adecua a las fases propias de una política pública, como puede ser una política de evaluación: identificación del problema, análisis de alternativas viables, elección de una alternativa, implementación de tal alternativa y evaluación de

resultados. Es decir, parece ser, que la evaluación se presenta como algo solucionable a través de una metodología, cuando la metodología es sólo un medio para llevar a cabo una evaluación, no basta con la metodología para evaluar.

Considero que para evaluar hace falta más que una metodología, es necesario una contextualización, unos fines y unos objetivos concretos, una valoración adecuada de las actividades realizadas y, sobre todo, una clara intencionalidad de mejorar la política y/o programa a evaluar fundamentada en el sentido práctico que se le dé a la evaluación es decir, que la evaluación sirva para algo concreto o específico pero, dejemos por un momento este tipo de valoraciones y sigamos centrados en la OPE.

La OPE, como ya hemos mencionado, en atención a las sugerencias del CAD empieza a evaluar. Cabe precisar que la OPE encarga las evaluaciones a entidades privadas, ella en cuanto tal no realiza evaluaciones. En ese sentido, el periplo evaluador de la OPE empieza en 1998 y culmina en 2003, puesto que la OPE es suprimida del entramado organizativo del Ministerio de Asuntos Exteriores en el año 2004 por el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio.

I.3.2. La Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)

Mediante Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, se reestructuran todos los departamentos ministeriales, entre ellos, el Ministerio de Asuntos Exteriores. Ahora, tal ministerio pasará a denominarse “Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”, el cual estará estructurado en tres Secretarías de Estado: Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores; Secretaría de Estado para la Unión Europea; y, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la que asumirá las funciones de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Al respecto, nos interesa precisar la estructuración de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, ya que es el órgano que se corresponde más con nuestro ámbito de estudio.

La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, va a tener amplias facultades en lo que a cooperación internacional para el desarrollo se refiere así, la va a dirigir, formular, ejecutar, planificar, coordinar y evaluar. Para tales fines, la Secretaría se

estructura en dos órganos fundamentales: la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y, la Subdirección General de Programas y Convenios Culturales y Científicos. La Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) asume las funciones de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. De esta Subdirección depende la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo, cuya función específica es la de evaluar las estrategias de cooperación así como, los programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

La Subdirección General de Programas y Convenios Culturales y Científicos, se encargará de la planificación y evaluación de las relaciones exteriores de España en el ámbito de la cultura, la ciencia, la tecnología y el medio ambiente. En ese sentido, coordinará tal función con los distintos ministerios, administraciones públicas y/o privadas. Asimismo, se encargará de preparar, negociar y proponer acuerdos y convenios internacionales; y, de asegurar y coordinar la presencia institucional de España en los organismos internacionales de carácter cultural y científico.

Al respecto, podemos apreciar que en la Secretaría de Estado se han delimitado orgánicamente las competencias relativas a la cooperación para el desarrollo y las relativas a la cooperación cultural y científica es decir, se han creado dos órganos específicos para cada tipo de cooperación. Cada uno de los órganos asume competencias de asistir en la planificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los diversos tipos de cooperación considerados en la política española, quedando a la AECI el papel de gestora.

Por lo que a nosotros nos interesa, por primera vez hay un órgano dedicado exclusivamente a la evaluación, la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo, lo cual hace patente un especial interés por evaluar hasta el punto de crearse una entidad que sólo se dedica a ello. Entonces, han transcurrido casi 16 años desde la creación de la OPE, en el año 1988, como órgano encargado, en parte de evaluar, pasando por su adscripción en la AECI en la que va a evaluar más específicamente Políticas de Cooperación para el Desarrollo en el año 2000, hasta la creación de la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo en el 2004, como órgano específico que sólo evalúa.

A ello hay que añadir que la OPE empieza a evaluar políticas de cooperación para el desarrollo sólo a partir del año 1998, es decir, 10 años después de su creación y 10 años antes de la creación de la División de Evaluación, así la operatividad de la OPE en materia propiamente de evaluación sólo empieza a palpase tardíamente y, poco tiempo después de ello, es suprimida para dejar paso a la creación de toda una Subdirección General que se subdivide en función de dos grandes áreas de cooperación: desarrollo y, ciencia y cultura. Y, en la primera de ellas, se crea una unidad específica de evaluación de políticas de cooperación para el desarrollo, quizás con el interés de reforzar y potenciar la evaluación.

Desde que la OPE empieza a tener operatividad evaluativa van a dirigirse desde allí 15 evaluaciones, una vez suprimida sólo se realizan 5 más, todas éstas dirigidas desde la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Es decir, desde 1998 hasta 2003, la OPE evalúa; una vez suprimida, desde abril de 2004 hasta marzo de 2005, la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo será quien evalúe. Existe un período, en el año 2004, de abril a diciembre, en el cual no existe evidencia de que la Subdirección asuma evaluaciones. Los criterios que, fundamentalmente van a seguirse para evaluar, serán los recogidos en la metodología de evaluación elaborada por el IUDC – UCM, antes mencionada.

Hay que destacar un esfuerzo más de institucionalización de la evaluación, me estoy refiriendo a la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) mediante Real Decreto 755/2005, de 24 de junio. La creación de este nuevo órgano responde a la necesidad de separar las funciones de gestión de la cooperación para el desarrollo y las de planificación, diseño y evaluación pero, sobre todo, se trata de dar un mayor rango administrativo al órgano que asumía estas últimas funciones. Es decir, hasta ahora las funciones de planificación, diseño y evaluación, las asumía un órgano con rango de subdirección general, lo cual repercutía en la capacidad de iniciativa y actuación del mismo; es por ello que, al asignársele un nuevo rango, se espera mejorar las funciones asumidas con la finalidad de ganar en eficacia y eficiencia.

La DGPOLDE cuenta con dos órganos especializados según se trate de funciones de planificación y/o de evaluación: la Subdirección General de Planificación y Políticas de Desarrollo y, la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo, este último órgano permanece con las funciones que otrora se le atribuían. Por tanto, la DGPOLDE viene

a ser un paso más del esfuerzo institucionalizador que la administración central española realiza para garantizar la evaluación de las acciones de cooperación para el desarrollo. Es decir, una vez más puede verificarse un interés por evaluar tales acciones con la intención de mejorarlas y hacerlas más efectivas. A mi modo de ver, se trata de dotar a la cooperación española para el desarrollo, administrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), de mecanismos de evaluación institucionalizados que generen y fortalezcan un aspecto del desarrollo de la política de cooperación para el desarrollo, me estoy refiriendo a su fase de evaluación.

Por tanto, es sintomático el esfuerzo institucionalizador de la administración española para que se evalúe su política de cooperación para el desarrollo, al parecer el interés por evaluar va creciendo y ello se manifiesta en que cada vez más se van creando órganos con competencias exclusivas para ello:

Tabla III.1. :
EVOLUCIÓN DE INSTITUCIONES CON FUNCIONES ESPECÍFICAS DE EVALUACIÓN

INSTITUCIONES ESPECÍFICAS CREADAS PARA EVALUAR ACCIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	AÑO DE CREACIÓN
Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)	1988
Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) adscrita a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	2000
<ul style="list-style-type: none"> – Subdirección General de Planificación y Evaluación: <ul style="list-style-type: none"> ◆ División de Evaluación de Políticas de Desarrollo. – Subdirección General de Programas y Convenios Culturales y Científicos 	2004
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE): <ul style="list-style-type: none"> ◆ Subdirección General de Planificación y Políticas de Desarrollo ◆ División de Evaluación de Políticas de Desarrollo 	2005

Fuente: Elaboración propia

No obstante, ¿basta con crear órganos que evalúen para poder hablar de una política de evaluación?, al respecto, considero que es de fundamental importancia que se creen órganos que asuman y dirijan la evaluación pues, si no hay “sujetos” que la dinamicen, no será posible hacerla efectiva. Pero, a la vez, a mi entender, ello no basta, además de las instituciones son necesarios unos instrumentos o herramientas que articulen la evaluación. En el caso, de la administración española, ésta encargó en su momento la elaboración de una metodología de evaluación, la misma que se ha estado utilizando como guía para las 21 evaluaciones antes mencionadas.

Pero, ¿el esfuerzo por crear instituciones y el esfuerzo metodológico se han desarrollado armonizadamente? es decir, a la vez que se creaba un nuevo órgano, ¿se diseñaba o adecuaba una metodología específica? Al respecto, es importante señalar 1998, como el año en el que se diseña la metodología de evaluación (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998) de los instrumentos de cooperación para el desarrollo esto es, 10 años después de la creación de la OPE, año también en que la OPE empieza a encargar evaluaciones. Posteriormente, pese a que se verifican cambios orgánicos en materia de evaluación, no se verifican cambios en la metodología empleada para evaluar. Entonces, puede comprobarse que hay avances institucionales, en tanto se van creando órganos de alto rango administrativo que se dedican exclusivamente a evaluar, frente a un desfase metodológico, como si los nuevos órganos creados pretendieran acomodarse a una metodología sin tener ningún sentido crítico respecto de ella, pese a que tienen facultades para diseñar instrumentos de evaluación. En ese sentido, puede inferirse una tendencia hacia crear instituciones que asuman funciones de evaluación, sin que, a la par, se les doten de herramientas adecuadas a la naturaleza orgánica de las mismas. Ello denota que se pretende construir una política concreta en base únicamente a instituciones, lo cual desembocaría en una política incompleta.

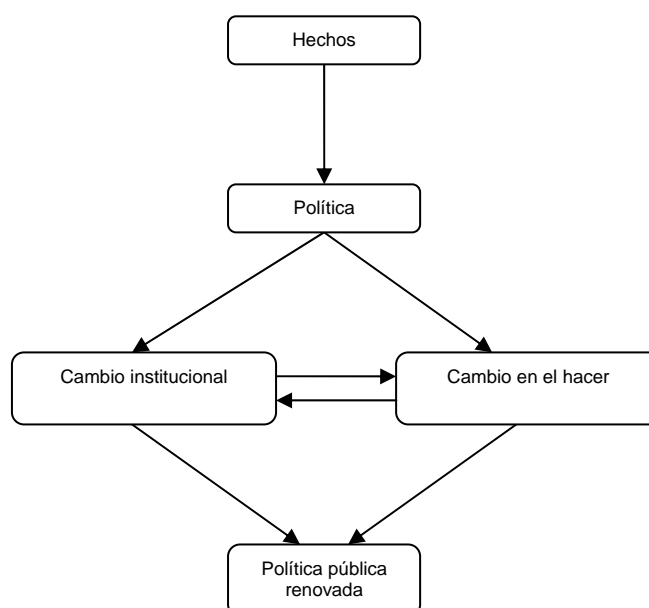
A mi entender, por tanto, se incidió más en “dar” instituciones a la evaluación que en “institucionalizar” la evaluación como política pública. Es decir, se crean instituciones para evaluar pero, no se hace propiamente una adecuada política de evaluación. Con esto, no quiero decir que para que exista una auténtica política de evaluación, basta con que existan instituciones y metodologías que se correspondan, no, lo que quiero decir es que, una política de este tipo se fortalecería si ambos aspectos se desarrollasen de manera conjunta pues, todo cambio institucional se corresponde con un cambio de una realidad social o política entonces, una metodología debe también adecuarse a ese cambio para no devenir en obsoleta con las eventuales consecuencias que ello acarrearía.

Cabe agregar que, todo cambio en “el que hace” implica, necesariamente un cambio en “el hacer”, más todavía si se trata de políticas públicas, donde el dinamismo es un elemento configurador de las mismas. Al respecto, considero que una política de evaluación no escapa de esta realidad, antes bien le afecta de una manera importante pues su implementación influye, en parte, en formas diversas de poner en marcha las políticas públicas y, en lo que a nosotros atañe, política de cooperación internacional para el desarrollo, a través de la implementación de programas y/o proyectos.

En la política de cooperación española para el desarrollo es determinante el hecho que se pase a ser país donante en vez de país receptor, con lo cual se empieza a cobrar un papel protagónico en la escena política de la cooperación internacional para el desarrollo (Alonso et al. 1999, 38). Este hecho trae como consecuencia que el Gobierno español tenga que diseñar una adecuada política de cooperación con la finalidad de garantizar efectividad en la prestación de las ayudas que, en gran parte, son prestaciones de dinerarias provenientes de fondos públicos. Esta situación pasa por un cambio institucional en función de la situación socio – política imperante, con el correspondiente y sucesivo cambio en el modo de hacer política. Entonces, así como cambian los modos de hacer política de cooperación, también cambiarán los modos de evaluar tal política.

Quizás la siguiente tabla, nos puede ayudar a visualizar lo que venimos explicando. Una política pública se diseña en función de unos hechos, tal política se estructura en función de unas instituciones y de unos modos de hacer. Entonces si, por diversas circunstancias, cambian las instituciones, cambiarán los modos de hacer y nos encontraremos con una política renovada.

Tabla III.2.:
RELACIÓN ENTRE CAMBIO INSTITUCIONAL Y CAMBIO DE POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia

Este esquema es aplicable tanto a la política de cooperación para el desarrollo como a una eventual y correlativa política de evaluación de tal cooperación. Así, se han producido cambios importantes en los órganos encargados de implementar la evaluación, esto implicaría un cambio en el modo de hacer evaluación según el órgano de que se trate. Sin embargo, en un primer momento, observamos un desfase en la relación institución – modo de hacer, pues se han cambiado instituciones – OPE en 1988, SGPEPD en 2004 y DGPOLDE en 2005 – pero, los modos de hacer son los mismos – la metodología de evaluación de 1998 y la versión de 2001, que más adelante detallaremos –. No obstante, observamos que en 2007, se publica el “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007) y el documento denominado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007), lo cual nos permite inferir una tendencia a superar el desfase institución – modo de hacer. Y, si a esto le añadimos la elaboración y próxima publicación de una nueva versión de la metodología de evaluación, podemos decir que se está consolidando y fortaleciendo la política de evaluación, ya que el desfase mencionado va reduciéndose.

Por tanto, en el nivel institucional, la administración central española ha mostrado un interés por evaluar los medios a través de los cuales se concreta la cooperación para el desarrollo. Para ello, se han creado órganos especializados en evaluación a los que se les ha dotado de una metodología concreta, generando unos modos de hacer evaluación. Entonces, podemos apreciar un soporte institucional afianzado, aspecto de fundamental importancia para la puesta en marcha de una política de evaluación que, como veremos, puede ser clave para su consolidación y fortalecimiento en tanto política pública.

I.3.3. Actuación de las instituciones especializadas en evaluación

Al hablar de “instituciones especializadas en evaluación” no pretendemos decir que evalúan directa y efectivamente, sino que crean, mantienen y proporcionan un marco institucional e instrumental que disponen y facilitan las actividades de evaluación previstas.

Así, tanto la OPE, la SGPEPD y la DGPOLDE, no evalúan directamente, sino que se encargan más bien, de planificar e instrumentar las evaluaciones que se han planteado realizar. En ese sentido, a grandes rasgos, su modo de proceder puede estructurarse de la siguiente manera:

- a. Planificación de evaluaciones.- En la planificación se va a establecer qué se va a evaluar en razón de determinados criterios: relevancia de la materia, relevancia del país, antigüedad de la acción a evaluar, etc.
- b. Dotación instrumental.- La administración va a establecer los modos de cómo se va a evaluar, en ese sentido, establece metodologías, criterios y actividades a seguir en el proceso evaluativo. Un instrumento de especial importancia lo constituyen los términos de referencia, a través de los cuales se va a especificar de manera concreta cómo debe hacerse la evaluación.
- c. Selección de evaluadores.- La administración no va a evaluar por sí misma, sino que va a encargar las evaluaciones a determinadas entidades. En ese sentido, realizará una convocatoria pública para adjudicar un contrato de evaluación, dentro del apartado de consultoría previsto en la Ley sobre contratos con la Administración.
- d. Proceso evaluativo.- Una vez adjudicado y suscrito en contrato de evaluación, se procederá a realizar la evaluación propiamente dicha. Este proceso, como detallaremos más adelante, consta de unas fases determinadas que culminan en la elaboración de un informe final de evaluación. Aquí la administración actúa como punto de referencia obligado ante posibles vicisitudes durante el proceso evaluativo, viene a ser como la fuente de la que emanan directrices, lineamientos y criterios específicos de actuación.

Por tanto, la actuación de las instituciones especializadas en evaluación, desde mi punto de vista, tiene un doble aspecto, uno interno y otro externo. En el aspecto interno, nos referimos a la concepción y desarrollo de las tres primeras fases arriba descritas; y, en el aspecto externo, nos referimos a la realización de procesos evaluativos.

Así, muestras objetivas de ambos aspectos, son la elaboración de documentos internos y públicos en los que se detallan los pasos a seguir tanto en el planteamiento, como en la planificación y ejecución de la evaluación: las metodologías de evaluación (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001); el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006), la publicación “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007) y la publicación “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007); y, la realización, mediante encargo, de 21 procesos evaluativos que pasamos a describir y que nos sirven de muestra para verificar la concreción del interés por evaluar consolidado en la administración central española. Tales procesos, son los siguientes:

**Tabla II.3.:
PROCESOS EVALUATIVOS DIRIGIDOS DESDE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

PROYECTO	EVALUADOR	EJECUCIÓN DEL PROYECTO	EVALUACIÓN
El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial	Dos Expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)	jun-1993 - dic-1997	nov-98
Fortalecimiento Municipal en Flores	DMAS Consultores (Especialista evaluación; municipalista; y, politólogo)	ene-1997 - dic- 1997	nov-98
Las Escuelas Taller en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	ene-1996 - oct- 1998	dic-98
El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	1988-1998	ene-98
Programa de Cooperación Hispano-Peruano	Dos Expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)	1996 - 1998	ene-1999 - mar-1999
El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	1996 - 1999	1999
El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	1994-1999	jul-1999 - nov-1999

Programa de Subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, R. Dominicana y Honduras	Techassist (Tres especialistas: agricultura, medioambiente, género, microcrédito y microempresa, salud y educación)	1994 - 1995	jul-1999 - dic-1999
El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA)	GPI Consultores (Dos especialistas, se desconoce su profesión y/o especialidad)	1993 - 1998 (El Salvador)/1996 - 2001 (Nicaragua)	2000
El Programa "SAIL" en la Isla de Camiguín (Filipinas) (Fases II y III)	Agroconsulting Internacional (Tres Especialistas: un especialista en cooperación para el desarrollo y planificación urbana y regional; una especialista en microfinanzas rurales; y, especialista en infraestructuras y proyectos de agua)	1997-2000	2001
Proyecto DRI (Desarrollo Rural Integral) Cotacachi (1998-2001)	Empresa DARA (Development Assistance Research Associates)	1998-2001	2002 (no se dispone información acerca de cuánto duró la evaluación)
Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (abarca: Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) y Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI)	Empresa SEINTEX (se desconoce cantidad y cualificación de especialistas)	1998-1999/2000	2002
Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2001)	Price Waterhouse Coopers (Cuatro expertos: Dos en Evaluación de Cooperación al Desarrollo; uno en Desarrollo Rural; y, una en Política Económica)	1999-2001	2001

Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	Agroconsulting Internacional S.A. (Nueve Expertos: Tres arquitectos; una ingeniera industrial; dos economistas; y tres expertos en evaluación de la cooperación)	1998-2000	2002
Programa de Cooperación Hispano - Boliviano	Instituto Internacional de Gobernabilidad (Cuatro Expertos: se desconoce su cualificación)	2000-2002	2002
Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico de CIDADE-VELHA en la República de Cabo Verde	Consultora OTYPSA (Tres expertos: Un Ing. Agrónomo, experto en Ordenación de Territorio; un Arquitecto; y, un Sociólogo; y, Dos Facilitadores locales)	2001-2002	2003 (fines) -2004
Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)	GPI Consultores (Tres expertos: un economista, un sociólogo y un educador)	1996-2003	2004-2005
Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHN)	Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (Tres expertos: Un Coordinador del Proyecto; un Consultor Principal, experto en Evaluación de Proyectos y Programas de Cooperación; y, un Consultor Local. Se desconocen más detalles de su cualificación)	2000-2004	2004 (sep) - 2005 (jul)
Cooperación Española en Salud en Mozambique	HLSP Consulting	2001-2004	2004 (abril) - 2005 (marzo)

Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent (Mauritania)	Canaest Consultores (Tres Expertos: Uno en Cooperación para el Desarrollo; uno en desarrollo pesquero; y, un mauritano con experiencia en Proyectos en el país)	2002 (marzo) - 2004 (febrero)	2004 (septiembre)
Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica	EPTISA Internacional (Un licenciado en Ciencias Agrarias; dos Licenciados en CC. Económicas y Empresariales; un Licenciado en CC. Biológicas; un Ingeniero Agrónomo; un responsable en seguimiento y calidad; y, un Diplomado en Biblioteconomía y Documentación. Algunos de estas personas tienen especialidades en cooperación para el desarrollo, en economía internacional, en ecología, etc.)	1998- 2004; 2004-2006	2006 - 2007

Fuente: Elaboración propia

El desarrollo del apartado I.3 nos permite verificar la evolución institucional de la administración en el ámbito de la evaluación de la cooperación para el desarrollo. Al respecto, puede identificarse más rango administrativo entre cada institución, más especialización, más dotación de instrumentos y más habitualidad en la realización de procesos evaluativos. En términos de la función de evaluación de la administración, podríamos decir que pueden verificarse todos sus elementos configuradores conforme detallamos en el apartado XI.1 del Capítulo I. Así, apreciamos que la función se ha ido desarrollando a tal punto, que ya empieza hablarse propia y formalmente de una política de evaluación, asunto que nos planteamos verificar a continuación.

II. La configuración de una política de evaluación

El analizar la génesis del interés por evaluar y sus posteriores desarrollos, nos permite establecer que, efectivamente, existe una función de evaluación de la administración, la cual ha articulado diversos elementos – instituciones, metodologías, documentos específicos, etc. – con la finalidad de llevar a cabo procesos evaluativos. Así, tales procesos se han convertido en la manifestación más caracterizadora y, si se quiere, emblemática de la función de evaluación de la administración.

No obstante, observamos también una evolución en los elementos que articulan tal función es decir, notamos una tendencia a su mejoramiento, así por ejemplo: se reconoce la existencia de dos metodologías, una más elaborada que otra; existe ya una Dirección General encargada de articular procesos evaluativos, antes no existía un órgano con tal rango; y, sobre todo, en razón de tales desarrollos, se empieza a hablar, tanto formal como informalmente, de política de evaluación. La identificación de estos elementos llevan a plantearnos analizar si efectivamente la función de evaluación, manifestada en procesos evaluativos, ha alcanzado un nivel de desarrollo tal que nos lleve a establecer su consolidación en una política pública.

Al respecto, considero necesario establecer unas premisas, cuya valoración conjunta nos permitirán establecer si efectivamente podemos hablar de la configuración de una política de evaluación.

1. Existencia de interés por evaluar.- La administración central española ha manifestado su interés por evaluar dentro del ámbito de la cooperación para el

desarrollo. En ese sentido, ha adoptado diversas medidas para dar concreción a ese interés.

2. Existencia de instituciones de evaluación.- La creación de este tipo de instituciones es una manera de concretar el interés arriba mencionado, ya que si la administración se plantea evaluar, es coherente que prevea unos determinados agentes que lleven a cabo la evaluación.
3. Existencia de mecanismos y medios de evaluación.- No obstante, no bastan las instituciones, sino que es necesaria la dotación de medios específicos para que éstas puedan llevar a cabo su labor. En ese sentido, hacen falta medios humanos, medios logísticos, metodologías, criterios, directrices, términos de referencia, etc.
4. Existencia de procesos evaluativos.- Una vez creadas las instituciones y dotadas de los medios necesarios para llevar a cabo su labor, es necesario que operativicen o hagan efectivas sus funciones. Para tal fin, va a ser necesario que evalúen en base a los mecanismos y medios de evaluación previstos para ello.
5. Existencia de un compromiso político de evaluación.- Toda política pública es fruto de una decisión política y como tal, el ámbito de su génesis se encuentra en determinados espacios, muchas veces, distintos a los del ámbito de su implementación. La evaluación implementada por la administración central española, ha sido decidida en ámbitos distintos a la misma administración, véase por ejemplo, la OPE, la SGPEPD y la DGPOLDE, fueron creadas por el Gobierno y, en su caso, por las Cortes, dándoseles facultades para que puedan dotarse de herramientas necesarias para su actuación.

La creación de tales instituciones por parte del Gobierno nos muestra un cierto compromiso por parte del mismo para hacer evaluación, no obstante, este compromiso se ve fortalecido y realizado por el hecho que a cada una de estas instituciones, se les ha estado dando un rango superior, hasta el punto que, la entidad encargada de las políticas de evaluación, tiene el rango de Dirección General, apenas dos grados menos que un ministerio.

No obstante, el compromiso del Gobierno no queda allí, sino que se plantea que las evaluaciones tengan una utilidad y una razón de ser, en el sentido que sirvan para algo y que sean tenidas en cuenta, pues no queda claro que las evaluaciones

realizadas hayan sido utilizadas con posterioridad para mejorar una determinada gestión, ni tampoco queda claro que se haya hecho un seguimiento del cumplimiento efectivo de las recomendaciones realizadas por los evaluadores.

Así, esto se relaciona con lo dicho por D. Enrique del Olmo que, antes de 2004 no es posible hablar de política de evaluación, pues no hay claridad respecto a qué se hizo con las evaluaciones realizadas, en el sentido de si fueron tenidas en cuenta o no por los implementadores de políticas y/o programas. En ese sentido, añade Del Olmo, sólo es posible hablar de política de evaluación a partir de 2004, ya que recién a partir de aquí se están sentando las bases tendientes a configurar una política, antes sólo se han hecho “ejercicios de evaluación” pues, sólo se han evaluado intervenciones y no se sabe qué ha pasado con sus resultados. Así, desde mi punto de vista, antes de 2004 sólo podríamos hablar de lo que Gudiño (1996 y 1998) denomina “sistema de evaluación”, en el que sólo es posible verificar algunos avances organizativos y metodológicos para la realización de procesos evaluativos, más o menos, integrados en el ciclo de gestión de proyectos y/o programas de cooperación, pero aún no se habla propiamente de política de evaluación en los términos que en la presente investigación estamos desarrollando.

Al planteamiento de Del Olmo, hay que añadirle la publicación del documento titulado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007) en septiembre de 2007, en razón del cual, es la primera vez que la administración central española empieza a hablar abierta y formalmente de “política de evaluación” en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. En este documento, la administración española hace mención de compromisos adquiridos tanto a nivel nacional, como a nivel internacional. A nivel nacional, menciona los compromisos de evaluación adquiridos en el marco de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de los Planes Directores de la Cooperación Española. Y, a nivel internacional, menciona los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y las Declaraciones de Roma, Marrakech y París, sobre apropiación, alineamiento, armonización, gestión de resultados y rendición de cuentas.

En tal sentido, cabe precisar que en la legislatura 2004 – 2008, se ha contado con un contexto político e institucional favorable a la evaluación de políticas públicas en general. Es decir, no sólo se habla de política de evaluación en un sector

específico como es la cooperación para el desarrollo, sino que también se plantea incluir el tema “política de evaluación” en las agendas institucionales de la administración española, para lo cual, se crea la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas en 2006. Así, podemos apreciar, como comentamos en el Capítulo I, sobre manifestaciones o concreciones de los procesos evaluativos, la “política de evaluación” no sólo está ocupando el interés de políticas sectoriales – tal es el caso de la política de cooperación para el desarrollo –, sino también de las políticas públicas en general.

Por tanto, volviendo al ámbito de la política de cooperación para el desarrollo como política sectorial propia de nuestra investigación, podemos verificar, de una manera diáfana, cómo se ha ido consolidando un compromiso que ha trascendido el ámbito nacional y que se fundamenta en un entramado institucional y metodológico que cada vez más se ha estado perfeccionando, tanto cuantitativamente – más instituciones, más recursos, etc. –, como cualitativamente – más rango administrativo en las instituciones, mejores procedimientos de evaluación, etc. –.

En estas premisas, pueden identificarse las fases generales de todo proceso de políticas públicas: identificación de problemas (interés por evaluar); planteamiento de soluciones y elección de alternativas (interés por evaluar); implementación (compromiso político, creación de instituciones y herramientas y, realización de procesos evaluativos). Y, desde el punto de vista de la función de evaluación que desarrollamos en el apartado XI.1 del Capítulo I, podemos observar la integración de los elementos esenciales de la misma, a saber: la existencia de una función atribuida de la administración que la habilita a evaluar; la propia administración pública como institución encargada de evaluar; y, los procesos evaluativos con sus herramientas previstas, en tanto contenidos de la función. Asimismo, estas premisas guardan relación con lo desarrollado en el apartado XI.2 del Capítulo I, sobre política de evaluación así, observamos la existencia de elementos técnicos – procedimientos, herramientas, modos de hacer evaluación, etc. – y de elementos políticos – instituciones, intereses, compromisos, decisiones, etc. –.

Por tanto, podemos observar que la función de evaluación de la administración ha estado perfeccionándose cada vez más. En esa tendencia hacia el perfeccionamiento, fundamentándonos en las premisas antes descritas, podemos llegar a establecer que,

efectivamente, es posible hablar ya de la consolidación de la función en una política pública.

III. Operativización de la política de evaluación

La política de evaluación, como toda política, necesita ponerse en marcha, necesita implementarse. Así, lo que pretende la política en cuanto tal es investigar cómo es que se ha estado implementando la política de cooperación para el desarrollo en sus diversos instrumentos por medio de programas y/o proyectos específicos, con la finalidad, en principio, de mejorar, ilustrar acciones futuras y rendir cuentas de una determinada gestión. Esas intenciones deben concretarse, sino nos quedaríamos en el campo de la mera retórica y de la ineficacia del Gobierno para dar solución a determinadas necesidades en un ámbito concreto.

Desde mi punto de vista, la operativización de una política, una vez prevista y diseñada, pasa por la creación de unas determinadas instituciones; la previsión de unas acciones específicas; y, la dotación de recursos humanos, logísticos y metodológicos. La existencia de estos elementos es una garantía de que se está dando consistencia a la política para que esta pueda ponerse en marcha y logre alcanzar los fines para los que ha sido prevista.

- a. La creación de instituciones.- Es evidente que, en materia de evaluación de la cooperación para el desarrollo, la administración central española ha creado instituciones, muestra de ello es la creación sucesiva de la OPE, la SGPEPD y, por último la DGPOLDE, todas con sus respectivas subdivisiones, como apuntábamos en el apartado I.3 de este Capítulo. La creación de tales instituciones es una manifestación concreta del interés por evaluar de la administración, que pretende articular su función de evaluación.
- b. La previsión de acciones específicas.- No basta crear instituciones para operativizar una política, sino que es necesario que se prevea cómo van a actuar las instituciones para implementar la política en sus manifestaciones más concretas, en este caso, la realización efectiva de evaluaciones. En ese sentido, la administración española ha previsto que las evaluaciones se realicen contando con el apoyo de entidades externas especializadas en evaluación de programas y/o proyectos, es decir, externalizando la realización de las evaluaciones.

Así, se prevén varias acciones específicas, tal como se establecen en las metodologías de evaluación (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001); el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006), la publicación “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007) y la publicación “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007):

- Convocatoria pública de evaluadores
- Selección de evaluadores presentados a la convocatoria
- Adjudicación de las evaluaciones
- Suscripción de contratos de consultoría y asistencia
- Realización del proceso evaluativo, el cual a su vez se estructura en tres fases: fase de gabinete, fase de trabajo de campo y fase de realización del informe final.
- Comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones.

El contenido de estas acciones será explicado en el Capítulo relativo al “Proceso”, por lo que aquí, nos limitamos a mencionarlas.

- c. Dotación de recursos humanos, económicos y metodológicos.- La política de evaluación, además de instituciones y de una previsión de actuación, necesita de medios para implementarse, en concreto, medios humanos, logísticos y metodológicos.
- Medios humanos.- Los medios humanos pueden apreciarse desde dos puntos de vista: interno y externo. Desde el punto de vista interno, nos referimos al personal con el que cuenta la administración para poder llevar a cabo sus funciones en el ámbito de la evaluación. Y, desde el punto de vista externo, aludimos al personal que realiza efectivamente las evaluaciones concretas, dígame, las personas con las que cuenta la entidad evaluadora y/o consultora para realizar las evaluaciones.

En el caso de la DGPOLDE, según nos manifestó en su momento Dña. Milagros Hernando, la División de Evaluación contaba con cinco personas, especializadas en evaluación y cooperación. La tendencia, según su Directora General, era que haya siete personas, de alto nivel técnico y, en determinados casos, funcional, que se encarguen de las evaluaciones. Aunque, cabe precisar que, según el CAD de la OCDE, hasta el momento, la DGPOLDE no cuenta con los recursos humanos suficientes para responder a las necesidades en materia de evaluación, en orden a la consolidación de una cultura evaluativa fortaleciendo la función de evaluación de la administración (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo 2007, 55 y 56).

Para el caso del personal de las entidades evaluadoras, podemos observar la composición de personal según el proyecto y/o programa que se ha pretendido evaluar:

Tabla III.4.:
PERSONAL EVALUADOR EN LAS ENTIDADES EVALUADORAS

PROYECTO	EVALUADOR
El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial	Dos Expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)
Fortalecimiento Municipal en Flores	DMAS Consultores (Especialista evaluación; municipalista; y, politólogo)
Las Escuelas Taller en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)
El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)
Programa de Cooperación Hispano-Peruano	Dos Expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)
El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)
El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)
Programa de Subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, R. Dominicana y Honduras	Techassist (Tres especialistas: agricultura, medioambiente, género, microcrédito y microempresa, salud y educación)
El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA)	GPI Consultores (Dos especialistas, se desconoce su profesión y/o especialidad)
El Programa "SAIL" en la Isla de Camiguin (Filipinas) (Fases II y III)	Agroconsulting Internacional (Tres especialistas: un especialista en cooperación para el desarrollo y planificación urbana y regional; una especialista en microfinanzas rurales; y, especialista en infraestructuras y proyectos de agua)
Proyecto DRI (Desarrollo Rural Integral) Cotacachi (1998-2001)	Empresa DARA (Development Assistance Research Associates)

Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (abarca: Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) y Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI)	Empresa SEINTEX (se desconoce cantidad y cualificación de especialistas)
Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2001)	Price Waterhouse Coopers (Cuatro expertos: dos en evaluación de cooperación al desarrollo; uno en desarrollo rural; y, una en política económica)
Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	Agroconsulting Internacional S.A. (Nueve expertos: tres arquitectos; una ingeniera industrial; dos economistas; y tres expertos en evaluación de la cooperación)
Programa de Cooperación Hispano - Boliviano	Instituto Internacional de Gobernabilidad (Cuatro expertos: se desconoce su cualificación)
Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico de CIDADE-VELHA en la República de Cabo Verde	Consultora OTYPSA (Tres expertos: un ingeniero agrónomo, experto en ordenación de territorio; un arquitecto; y, un sociólogo; y, dos facilitadores locales)
Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)	GPI Consultores (Tres expertos: un economista, un sociólogo y un educador)
Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHOH)	Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (Tres expertos: un coordinador del proyecto; un consultor principal, experto en evaluación de proyectos y programas de cooperación; y, un consultor local. Se desconocen más detalles de su cualificación)
Cooperación Española en Salud en Mozambique	HLSP Consulting
Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent (Mauritania)	Canaest Consultores (Tres Expertos: Uno en Cooperación para el Desarrollo; uno en desarrollo pesquero; y, un mauritano con experiencia en Proyectos en el país)
Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica	EPTISA Internacional (Un licenciado en Ciencias Agrarias; dos licenciados en CC. Económicas y Empresariales; un licenciado en CC. Biológicas; un ingeniero agrónomo; un responsable en seguimiento y calidad; y, un Diplomado en Biblioteconomía y Documentación. Algunos de estas personas tienen especialidades en cooperación para el desarrollo, en economía internacional, en ecología, etc.)

Fuente: Elaboración propia

Esta información proviene de los respectivos informes de evaluación y podemos observar que, en determinados casos, se especifican los recursos humanos empleados para evaluar. Así, puede verificarse una media de tres expertos por cada intervención, salvo el caso de determinados programas que por su magnitud requerían de más expertos; y, además, al menos uno, es especialista en cooperación para el desarrollo y/o evaluación, los demás, son especialistas en las materias propias de la intervención que se está evaluando.

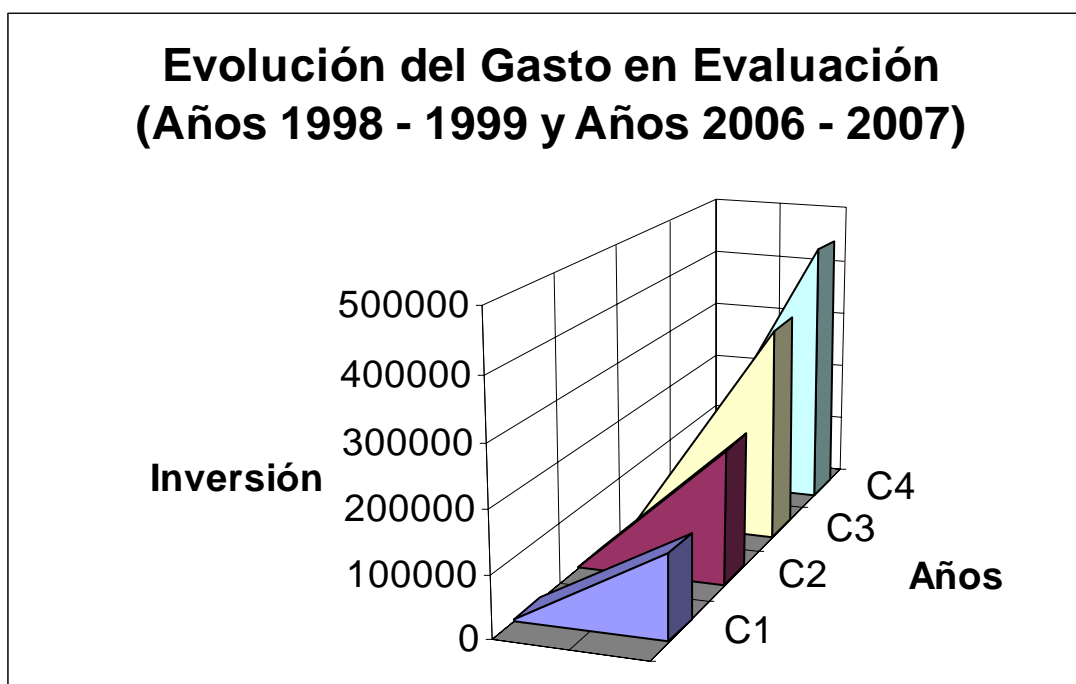
No obstante, pueden observarse casos en los que sólo hay especialistas en las materias objeto de evaluación y no en temas de cooperación y/o evaluación; al respecto, consideramos que eso puede ser una deficiencia importante, porque, ¿cómo es que se van a hacer evaluaciones, sin saber evaluar? o, ¿cómo se va a evaluar cooperación sin saber cooperación? Es decir, se puede ser especialista en gobernabilidad, en servicios públicos, en patrimonio cultural, etc. pero, si se quieren evaluar en el sentido que aquí venimos desarrollando, es necesario tener un bagaje conceptual mínimo que nos permita abordar la investigación evaluativa de tales temas.

De todas maneras, puede dilucidarse un interés por parte de las entidades evaluadoras de presentar personal especializado en las materias objeto de evaluación, quizás razones de prestigio y garantía profesionales están de por medio pero, lo cierto es que también la tendencia es que se plantee contar con personal especializado en cooperación y/o evaluación. Hay que dejar claro que el interés de las entidades evaluadoras se encuentra, también, motivado por las exigencias de la Administración en cuanto a personal para realizar las evaluaciones así, en el “Pliego – Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006), en el apartado relativo al “Perfil del Equipo Técnico”, se exige un mínimo de tres expertos: uno especializado en materias de desarrollo con conocimientos en la materia a evaluar, uno especializado en las materias propias a evaluar y, otro especializado en evaluación programas y políticas públicas.

- Medios económicos.- A los medios económicos a los que me refiero, son los relativos a la realización de evaluaciones. Es decir, las evaluaciones tienen un coste previsto por el Gobierno, que es quien asigna un presupuesto a la

administración central para que ésta realice las evaluaciones. Así, podemos apreciar que cada año se ha ido aumentando el presupuesto, lo cual nos puede servir de indicador para determinar la importancia que se le está dando a la evaluación.

**Tabla III.5.:
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EVALUACIÓN**



C1: 1998	C2: 1999	C3: 2006	C4: 2007
136.321,24 €	222.726,67 €	360.000,00 €	450.000,00 €

Fuente: Elaboración propia

En este cuadro puede apreciarse la evolución del gasto en evaluación que, por razones de disponibilidad de información, sólo se han tenido como referencia los dos primeros años, años en que empezó a trabajar en evaluación la OPE; y, los dos últimos años, años en los que está en pleno funcionamiento la DGPOLDE. Podemos apreciar que, en menos de diez años, casi se ha triplicado la inversión en evaluación, lo cual puede servirnos de indicador para inferir que la evaluación es un asunto que, desde el punto de vista económico, cada vez más cobra relevancia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

- Medios metodológicos.- La política de evaluación en su implementación específica y concreta, requiere de unos instrumentos que sirvan de guía y apoyo para las entidades evaluadoras. Es decir, al ser seleccionada una entidad evaluadora por la administración es necesario que sepa qué tiene que hacer y cómo debe hacerlo, en ese sentido, son necesarias las metodologías que van ser el instrumentos en razón del cual la administración va a manifestar qué es lo que quiere de la evaluación y qué pasos hay que seguir para ello.

Al respecto, la administración española previó, para la realización de las Evaluaciones, una Metodología específica y, en ella, la utilización de Términos de Referencia (TdR). En cuanto a las metodologías, como veremos a continuación, existen dos versiones publicadas; y, existe una tercera versión en elaboración por parte de la DGPOLDE, conforme nos lo transmitió Dña. Milagros Hernando. En cuanto a los Términos de Referencia, se tratan de documentos en los que se define el contenido del proceso evaluativo, en sus aspectos metodológicos, teleológicos, ejecutivos y descriptivos; puesto que cada proceso evaluativo es distinto, existen tantos Términos de Referencia como procesos evaluativos.

La existencia de las metodologías empieza cuando la OPE encarga al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC – UCM), la realización de las mismas, en atención a las Recomendaciones del CAD de la OCDE. En ese sentido, es posible distinguir la existencia de tres documentos que concretan el encargo de la administración española:

- ♦ Informe Ejecutivo: “Metodología de Evaluación de la Cooperación Española” (1998).
- ♦ Metodología de Evaluación de la Cooperación Española I (1998).
- ♦ Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II (2001).

El primer documento es un resumen de la metodología propuesta; el segundo, es el manual metodológico propiamente; y, el tercero, es una ampliación del segundo y se tratan más aspectos relativos a la evaluación de más mecanismos de cooperación para el desarrollo.

La metodología de evaluación de la cooperación española, tal como se refleja en los manuales respectivos, contempla aspectos relativos a las actividades y los medios a emplear durante el proceso evaluativo así, de manera general y en concordancia con los manuales, podemos distinguir dos grandes aspectos que configuran la metodología:

- a. Aspectos metodológicos propiamente dichos.- Los aspectos metodológicos van a dar contenido y, en gran medida, van a estructurar el proceso evaluativo. Aquí, van tratarse cuatro grandes aspectos articuladores de la metodología:
 - ◆ Intervenciones a evaluar.- En este aspecto se va a definir, el objeto mismo del proceso evaluativo es decir, “qué acción de cooperación se va a evaluar” así, pueden distinguirse intervenciones cuyo contenido puede referirse a instrumentos de cooperación como: cooperación técnica; ayuda alimentaria; ayuda de emergencia; condonación de deuda; actividades de sensibilización; contribuciones a ONG, organizaciones internacionales privadas u otro tipo de organizaciones; y, préstamos para proyectos y/o programas.
 - ◆ Enfoques de evaluación.- La metodología prevé el punto de vista desde el cual se van a realizar las evaluaciones así, se prevé la realización de evaluaciones en función del país, de la naturaleza del proyecto y/o programa, del sector, de los instrumentos a evaluar, del tema a evaluar o, evaluaciones puntuales. Aquí, los enfoques dependerán de las necesidades requeridas por la administración.
 - ◆ Criterios de evaluación.- Los criterios de evaluación son parámetros de referencia, en razón de los cuales se va a medir un determinado aspecto de la intervención que se pretende evaluar. Así, los criterios previstos en la metodología de la cooperación española son: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad. Cabe precisar que tales criterios no se presentan como exclusivos y excluyentes es decir, cabe la posibilidad que se evalúen otros aspectos de la intervención; no obstante, la práctica general nos muestra que se trata de criterios que siempre se utilizan para evaluar.
 - ◆ Factores de desarrollo.- La consideración de los factores de desarrollo responde a que las acciones a ser evaluadas no se despliegan en un ámbito puro y estático, sino que están sujetas a cambios o, al menos, a influencias de tipo político, social, cultural y económico que podrían

afectar su continuidad y permanencia. Así, se suelen considerar seis grupos de factores de desarrollo: políticas de apoyo, aspectos institucionales, condiciones financieras y económicas, factores tecnológicos, factores socioculturales y factores medioambientales.

- ◆ Herramientas de evaluación.- Aquí la metodología considera herramientas de evaluación de tipos cuantitativas, cualitativas y participativas.

Los elementos configuradores de los aspectos metodológicos se muestran muy acordes con la práctica evaluativa sugerida por el CAD de la OCDE y otros organismos internacionales; no obstante, cabe precisar que existe un riesgo de importancia en los aspectos metodológicos. El riesgo consiste en reducir la evaluación a ello, es decir, equiparar “evaluación” a “metodología de evaluación”, cuando la “evaluación” es mucho más: fines, propósitos, contexto político y social, agentes, comunicación de resultados, seguimiento de los resultados y recomendaciones, etc. Así, la metodología es un elemento importante pero, es sólo una parte de la evaluación, es un instrumento de la misma que le da, en cierta medida, operatividad y facilita su implementación.

- b. Aspectos institucionales y de gestión.- La evaluación se integra en un marco institucional y, a su vez, articula un marco institucional específico que dispone a su implementación. Así, la evaluación en cuanto tal, está integrada en el ámbito de las instituciones de cooperación para el desarrollo, en los cuales se distinguen cuatro niveles estructurales:

- ◆ Nivel político.- Aquí se encuentra el Parlamento, a través de Comisiones Especializadas tanto en el Senado como en el Congreso de los Diputados; el Gobierno; y, el Consejo de Ministros.
- ◆ Nivel de coordinación.- En este nivel identificamos a la Comisión Interministerial de Cooperación Interministerial de Cooperación Internacional; la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo; la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo; y, además, como instancia consultiva, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

- ◆ Nivel político ejecutivo.- Aquí se identifican los Ministerios; la Secretaría de Estado; y, los diversos Niveles de Cooperación Descentralizada: Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.
- ◆ Nivel ejecutivo.- En este nivel se identifican a la AECI (hoy, AECID); a las diversas ONG; y demás entidades que, en los distintos ministerios, se encargan de gestionar los fondos para ayudas al desarrollo.

En estos cuatro niveles es donde se decide el marco de diseño e implementación del proceso evaluativo pero, es difícil verificar hasta qué punto el conocimiento de los niveles de decisión deben de tener un tratamiento dentro de la metodología de evaluación específica. Es decir, más que aspectos metodológicos, se trata de aspectos más amplios de tipo organizacional y de gestión que, a efectos de la evaluación concreta de una determinada intervención de cooperación, carece de importancia en el sentido que, no aporta nada a la referida evaluación. Quizás para estudios como el nuestro, puedan servirnos para conocer en su amplitud tanto la cooperación como la evaluación, pero no como un elemento metodológico, sino como un elemento estructural desde el cual se deciden las políticas concretas.

Un elemento muy relacionado con la metodología viene a ser la utilización de TdR que son como las “instrucciones” del proceso evaluativo, nos van a indicar el “qué” y el “cómo” de la evaluación, la “hoja de ruta” del proceso evaluativo. Las metodologías de evaluación, a las que aquí nos referimos, han desarrollado un “Formato de Base”, el cual se estructura de la siguiente manera (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001):

- ◆ Introducción
- ◆ Fundamento de la evaluación
- ◆ Antecedentes
- ◆ Cobertura y temática
- ◆ Metodología y plan de trabajo
- ◆ Esquema del informe final, recomendaciones y anexos
- ◆ Equipo de evaluación

◆ Disposiciones temporales y presupuestarias

Este es un esquema general de los TdR, en función del cual, el proceso evaluativo se pondrá en marcha. No se trata de algo taxativo que tenga que seguirse de esa manera específica, sino que nos dan una orientación acerca de la información requerida por la administración. Dado que los TdR, se insertan más en la dinámica del proceso evaluativo, pues se tratan de su “hoja ruta” o del modo de operativización de las acciones de evaluación, serán tratados más al detalle en el siguiente Capítulo, en el que se tratarán aspectos más de contenido de los mismos que de estructura y operativización.

Un instrumento adicional relacionado con la metodología lo constituye el reciente “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007), con el que la administración española se planteó perfeccionar la gestión propiamente dicha de la evaluación de la cooperación para el desarrollo. Este manual, tiene como objetivo servir de guía para facilitar la gestión de las evaluaciones, identificándose las etapas que deben seguirse para acometer y liderar con éxito un proceso de evaluación de una intervención de cooperación al desarrollo. Se trata de una herramienta de carácter práctico con la que se pretende reforzar los mecanismos para la realización de evaluaciones de calidad, sistemáticas, participativas y orientadas a la incorporación de sus resultados en el ciclo de planificación. El manual está dirigido a gestores de evaluaciones y no a evaluadores así, desarrolla cuestiones relacionadas con la organización del trabajo de evaluación y no técnicas y metodologías de elaboración.

El manual está estructurado en dos partes: una en la que muestra la política de cooperación para el desarrollo en general; y, otra, más propia de evaluación, en la que muestra el Ciclo de Evaluación a seguirse en la cooperación para el desarrollo, aquí se establece que dicho Ciclo está integrado por las siguientes fases: diseño de la evaluación, desarrollo de la evaluación y, comunicación de resultados e integración de lecciones de experiencia aprendidas. Respecto a esta última parte, hay que precisar que cada una de las fases del Ciclo de Evaluación está articulada, a su vez, por más subfases que le dan unidad, consistencia y dinamismo y orientan la evaluación a la consecución de sus fines.

En orden a los fines de la evaluación, dígame, la generación de procesos de aprendizaje para mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo, se establece que para su consecución es necesario tener en cuenta los siguientes principios: i. participación, por este principio se trata que todos los actores interesados formen parte de la evaluación con la finalidad de que haya concertación y consenso en las decisiones políticas que, con ocasión de ella, se adopten; ii. Aprendizaje y lecciones aprendidas, la evaluación debe de ser ocasión para adquirir conocimientos, con la finalidad de mejorar la gestión de la intervención evaluada; iii. Utilidad, principio por el cual los productos de la evaluación deben de servir a los diversos actores interesados; iv. Transparencia, en razón de este principio, los interesados deben de tener acceso a la información relativa al proceso evaluativo y sus productos.

Ahora, el manual de gestión en cuanto tal, desde mi punto de vista, no es sólo un instrumento dirigido a gestores, aunque lo diga expresamente, sino también dirigido a evaluadores, razón por la cual lo incluimos en el apartado de metodología. Es decir, nos muestra información útil acerca de aspectos de la evaluación que sirven para los evaluadores: modos de hacer evaluación, listas para comprobar avances u otros aspectos de la evaluación, pautas orientadoras para realizar la evaluación, criterios de evaluación, etc. En sus contenidos desarrolla aspectos que se tratan también en las metodologías de evaluación ya mencionadas, pero lo hace de una manera más conceptual, teórica e ilustrativa.

Asimismo, podemos observar que el manual desarrolla aspectos específicos de dos de los documentos ya mencionados: el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” y el documento publicado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española. Así, tanto en ambos documentos como en el manual, se describe el Ciclo de Evaluación, aunque, pueden verificarse diferencias en cuanto a la descripción de contenidos desarrollados. En el primer documento, sólo se describe el Ciclo de Evaluación; en el segundo, además del ciclo, se describen principios de evaluación, criterios de evaluación y responsables de evaluación.

No obstante lo anterior, el manual es una muestra tangible de sistematización de la evaluación por parte de la administración, aunque parezca que, desde un

punto de vista estructural, se corresponda más con una metodología de evaluación específica. Quizás, en el manual, las referencias a aspectos propios de evaluación, más que de gestión de las mismas, sean más amplias y generales, en el sentido que muestran una gama de aspectos que en las metodologías no se muestran, al menos explícitamente; me estoy refiriendo a contenidos doctrinales que han configurado en el concepto de evaluación, dígame: tipos de evaluación, el contexto como elemento configurador de la evaluación, desarrollos conceptuales de evaluabilidad y/o metaevaluación, etc. En tal sentido, las metodologías son instrumentos más prácticos, mientras que el manual muestra un conjunto de aspectos teóricos y prácticos que pueden servir de apoyo, tanto para los gestores, como para los evaluadores.

Por tanto, el manual, además de servirnos para “gestionar”, nos puede servir también para “evaluar” es decir, puede servir tanto a gestores, como a evaluadores que se plantean conocer aspectos más conceptuales de la propia evaluación. No obstante, es loable el esfuerzo realizado por la administración para elaborar un instrumento que sirva como pauta y/o punto de referencia para el quehacer evaluativo. Desde mi punto de vista, se ha querido fortalecer conceptualmente dicho quehacer, ya que antes, sólo se disponía de instrumentos orientados a la práctica pero que, comparados con el manual, tenían escaso contenido conceptual; es decir, considero que se ha querido dar consistencia al quehacer evaluativo, para que sus encargados dispongan de más elementos para perfeccionarlo.

Los medios humanos, económicos y metodológicos, son fundamentales para la operativización de la política de evaluación en tanto manifestación de una función de la administración pues, sin ellos sería difícil, cuando no imposible ponerla en marcha. Así, sin unas instituciones, actividades previstas y medios específicos, sería difícil estructurar una política y, por ende, darle operatividad.

Al respecto, existen críticas a tales elementos que se centran en destacar la escasez de medios humanos y económicos en las instituciones de evaluación previstas por la Administración y, en determinados casos, en la falta de operatividad funcional. Así por ejemplo, tal como nos manifestaba D. Florencio Gudiño, la OPE se crea en 1988 pero, antes que hacer evaluación, se dedica a hacer planificación y seguimiento de programas y/o proyectos, allí es cuando empiezan a aparecer los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y las Convocatorias a ONG; recién en 1998 pueden

identificarse la dotación de una Metodología y la realización de evaluaciones específicas. Asimismo, la OPE contaba escaso personal e infraestructura para hacer frente a sus responsabilidades; y, su rango administrativo, no le permitía mantener una adecuada interlocución y negociación con los Directores Generales (Gudiño 1998, 7).

Posteriormente, en los años 2004 y 2005, con la creación de la SGPEPD y, posteriormente, de la DGPOLDE, empiezan a eliminarse tales carencias así, se eleva el rango administrativo de las instituciones y, se les dota de más personal tal como apuntábamos arriba; no obstante, siguen empleando la misma metodología a la espera de una nueva versión de la misma, que se encuentra en elaboración por parte de la DGPOLDE.

Por tanto, la operativización ha pasado por una serie de fluctuaciones de tipo institucional y de recursos y, actualmente, podemos decir que se encuentra en una fase de estabilización y búsqueda de equilibrio. Es decir, ahora existen instituciones de evaluación con más recursos, con más capacidades de actuación frente al resto de instituciones de la administración y que están perfeccionando su modo específico de intervención, de evaluación y de gestión de las mismas. Esto nos muestra que la administración tiende a perfeccionar el ejercicio de su función de evaluación, al punto que es posible hablar ya de política de evaluación.

Ahora, la política de evaluación en la que se manifiesta la función de evaluación de la administración ha requerido de unos agentes que la desarrollen y la hagan efectivamente operativa sino, no hubiera sido posible ni siquiera que exista una función de evaluación que la origine. En ese sentido, es necesario conocer quiénes han articulado la política de evaluación en tanto manifestación de una función.

IV. Agentes articuladores de la política de evaluación

La política de evaluación la articulan, fundamentalmente, unos agentes determinados que son los que la ponen en práctica así, tenemos: la administración pública, las entidades evaluadoras y, las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación y demás involucrados. Al respecto, en los apartados anteriores ya hemos hablado de la administración pública, por lo que aquí nos ceñiremos a hablar de los demás agentes articuladores de la política de evaluación.

IV.1. Las entidades evaluadoras

La tendencia generalizada de la administración central española en lo que a la práctica de la evaluación se refiere, es encargar vía contratación directa o vía concurso público las diversas evaluaciones, ya sea por razones de disposición de recursos logísticos, económicos o profesionales, por razones legales⁴ o, para garantizar la independencia e imparcialidad en el análisis de una acción y/o intervención propia. Así, se convoca a diversas entidades para que presenten sus planteamientos de evaluación y se les selecciona en función de lo siguiente, tal como lo establece el “Pliego – Tipo. Cláusulas administrativas particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006, 7 – 10):

1. Propuesta Técnica de Plan de Trabajo para la puesta en práctica y desarrollo de la Evaluación.
2. Oferta Económica.
3. Perfil Profesional, titulación académica y experiencia profesional acreditada de los miembros del equipo evaluador propuesto.

En cuanto al primer punto, se valorará la calidad técnica de la propuesta en función del estado de situación de la materia objeto del contrato (solidez de los puntos de partida y coherencia con la metodología propuesta); metodología propuesta para el desarrollo de los trabajos (viabilidad y validez de los planteamientos técnicos); y, la planificación y el control de la propuesta (calendario de realización de actividades y medidas correctoras frente a desfases). Asimismo, en este punto se valorará la idoneidad y el rigor de las Metodologías de Trabajo propuestas; la adecuación del Plan de Trabajo al desarrollo del Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y, Elaboración y Presentación del Informe Final; y, la factibilidad de obtener los resultados previstos en cada una de las fases anteriores y en los plazos señalados.

En cuanto al segundo punto, se tomarán como criterios la cobertura del seguro por riesgos profesionales en función del tipo de riesgos incluidos y la cuantía del seguro; y, la cifra de negocios global y los servicios realizados en función de los negocios globales del último ejercicio, el número de contratos con cuantía similar y el importe

⁴ Véase por ejemplo, la Resolución de 8 de mayo de 2006, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), sobre procedimiento, justificación y control del gasto de proyectos de cooperación al desarrollo subvencionados a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realizan intervenciones en materia de cooperación. Esta norma, en su artículo 1.6., establece, en cierta medida, la obligatoriedad de las ONGD de presentar informes de evaluación elaborados por un evaluador o una empresa de evaluación independiente, en función del monto presupuestario subvencionado.

total de contratos en los últimos tres años. Asimismo, se tomará como criterio el precio total de los servicios en función del precio medio de las ofertas presentadas más fiable que el precio de licitación.

En cuanto al tercer punto, se tendrán en cuenta el perfil del equipo técnico (mínimo tres expertos); la participación de expertos locales; y, disponibilidad y la participación en el desarrollo de la Consultoría. Los criterios de selección se ciñen a la titulación del personal responsable de la ejecución en función del número de personas con titulación específica en el área de trabajo a desarrollar; y, los contratos celebrados con la administración pública y otros contratos de naturaleza análoga en función del número de contratos y del importe de los mismos. Asimismo, se exigen unos requisitos de carácter jurídico (personalidad jurídica con fines acordes al objeto de la propuesta); de carácter económico, técnico y financiero (capacidad de obrar y solvencia económica, financiera y técnica o profesional); y, la constitución de una garantía pecuniaria.

Estos tres puntos hacen referencia a la cantidad y a la calidad de los evaluadores, como elementos que intentan perfilar una propuesta de evaluación adecuada. Para la selección de los evaluadores en función de los criterios antes mencionados están previstos unos parámetros de puntuación. No obstante, siempre se deja un margen de discrecionalidad para la administración en lo que a la asignación de más o menos puntos se refiere. Esto se analizará más en detalle en el próximo capítulo referente al análisis de proceso.

A la luz de estos criterios, la administración española contrató vía concurso o vía libre designación a las empresas que a continuación indicaremos para que realicen las respectivas evaluaciones. Al respecto, no nos limitaremos a hacer una mención del proyecto y/o programa y de la empresa sin más, sino que haremos un descripción global del cariz propio de la empresas para que nos den una idea más completa de a quiénes se les ha confiado la realización de evaluaciones de programas y/o políticas financiados con fondos públicos, evaluaciones que también fueron financiadas con tal tipo de fondos.

Tabla III.6.:

EMPRESAS SELECCIONADAS PARA REALIZAR EVALUACIONES

PROYECTO	EVALUADOR	ACTIVIDAD PROPIA DEL EVALUADOR	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN
El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial	Dos expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)	Centro de enseñanza e investigación en el campo del desarrollo y la investigación social (1992)/Organismo supranacional	Libre
Fortalecimiento Municipal en Flores	DMAS Consultores (Especialista evaluación; municipalista; y, politólogo)	No identificada	Concurso
Las Escuelas Taller en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	Asistencia técnica y gestión de planes, programas y proyectos orientados al desarrollo socioeconómico, políticas sociales y de empleo, fortalecimiento institucional y apoyo del sector privado (1994)	Concurso
El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	Gestión de políticas agrarias, desarrollo productivo agrario, consultoría y asistencia técnica en: agro, pesca, desarrollo rural e industria agroalimentaria (1987); y, desarrollo social (1990)	Concurso
Programa de Cooperación Hispano-Peruano	Dos Expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)	Centro de enseñanza e investigación en el campo del desarrollo y la investigación social (1992)/Organismo supranacional	Libre
El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	Gestión de políticas agrarias, desarrollo productivo agrario, consultoría y asistencia técnica en: agro, pesca, desarrollo rural e industria agroalimentaria (1987); y, desarrollo social (1990)	Concurso
El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	Asistencia técnica y gestión de planes, programas y proyectos orientados al desarrollo socioeconómico, políticas sociales y de empleo, fortalecimiento institucional y apoyo del sector privado (1994)	Concurso
Programa de Subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, R. Dominicana y Honduras	Techassist del Grupo Eductrade (Tres especialistas: agricultura, medioambiente, género, microcrédito y microempresa, salud y educación)	Formulación, evaluación y ejecución de estudios y proyectos en los sectores de: educación, salud, fortalecimiento institucional y microempresa (1992)	Concurso
El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA)	GPI Consultores (Dos especialistas, se desconoce su profesión y/o especialidad)	Asistencia técnica y gestión de planes, programas y proyectos orientados al desarrollo socioeconómico, políticas sociales y de empleo, fortalecimiento institucional y apoyo del sector privado (1994)	Concurso
El Programa "SAIL" en la Isla de Camiguin (Filipinas) (Fases II y III)	Agroconsulting Internacional (Tres especialistas: un especialista en cooperación para el desarrollo y planificación urbana y regional; una especialista en microfinanzas rurales; y, especialista en infraestructuras y proyectos de agua)	Gestión de políticas agrarias, desarrollo productivo agrario, consultoría y asistencia técnica en: agro, pesca, desarrollo rural e industria agroalimentaria (1987); y, desarrollo social (1990)	Concurso
Proyecto DRI (Desarrollo Rural Integral) Cotacachi (1998-2001)	DARA (Development Assistance Research Associates)	Mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo y la acción humanitaria a través de la evaluación (sin	Se presume concurso*

		ánimo de lucro)	
Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (abarca: Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) y Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI)	Empresa SEINTEX (se desconoce cantidad y cualificación de especialistas)	Asesoría en temas de reforma y modernización judicial y catastral	Concurso
Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2001)	Price Waterhouse Coopers (Cuatro expertos: dos en evaluación de cooperación al desarrollo; uno en desarrollo rural; y, una en política económica)	Servicios profesionales especializados en finanzas, tecnología, telecomunicaciones, ocio, productos industriales y de consumo, sector público y sector servicios.	Se presume concurso
Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	Agroconsulting Internacional S.A. (Nueve expertos: tres arquitectos; una ingeniera industrial; dos economistas; y, tres expertos en evaluación de la cooperación)	Gestión de políticas agrarias, desarrollo productivo agrario, consultoría y asistencia técnica en: agro, pesca, desarrollo rural e industria agroalimentaria (1987); y, desarrollo social (1990)	Se presume concurso
Programa de Cooperación Hispano - Boliviano	Instituto Internacional de Gobernabilidad (Cuatro expertos: se desconoce su cualificación)	Centro público de investigación y formación que produce, gestiona aplica y difunde conocimiento sobre gobernabilidad democrática para el desarrollo humano (1999)	Concurso
Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico de CIDADE-VELHA en la República de Cabo Verde	Consultora OTYPSA (Tres expertos: un ingeniero agrónomo, experto en ordenación de territorio; un arquitecto; y, un sociólogo; y, dos facilitadores locales)	No identificada	Concurso
Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)	GPI Consultores (Tres expertos: un economista, un sociólogo y un educador)	Asistencia técnica y gestión de planes, programas y proyectos orientados al desarrollo socioeconómico, políticas sociales y de empleo, fortalecimiento institucional y apoyo del sector privado (1994)	Se presume concurso
Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHN)	Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (Tres expertos: un coordinador del proyecto; un consultor principal, experto en evaluación de proyectos y programas de cooperación; y, un consultor local. Se desconocen más detalles de su cualificación)	ONG que persigue promover la cooperación entre diversos agentes municipales, fomentar las actividades que favorezcan el desarrollo de autonomías locales, estimular la participación ciudadana, defender los intereses municipales, formar y capacitar a los gestores locales (1990)	Se presume concurso
Cooperación Española en Salud en Mozambique	HLSP Consulting	Consultoría en Salud	Se presume concurso
Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent (Mauritania)	Canaest Consultores (Tres expertos: uno en cooperación para el desarrollo; uno en desarrollo pesquero; y, un mauritano con experiencia en proyectos en el país)	Consultoría en industria pesquera artesanal y desarrollo de industrias pesqueras.	Se presume concurso
Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica	EPTISA Internacional (un licenciado en Ciencias Agrarias; dos Licenciados en CC. Económicas y Empresariales; un Licenciado en CC. Biológicas; un ingeniero agrónomo; un responsable en seguimiento y calidad; y, un Diplomado en Biblioteconomía y Documentación. Algunos de estas personas tienen especialidades en cooperación para el desarrollo, en economía internacional, en ecología, etc.)	Empresa internacional que cuenta con áreas de cooperación para el desarrollo; medioambiente; sostenibilidad; etc.	Concurso

Fuente: Elaboración propia

*Nota: En los casos en que se consigna este párrafo, no ha podido identificarse si expresamente si la contratación de la entidad evaluadora se ha realizado vía libre designación o vía concurso. La presunción que hacemos la fundamentamos en la práctica habitual y mayoritaria de la administración de contratar vía concurso.

La lectura de este cuadro nos da una idea de la tendencia generalizada de la administración central española de contratar con empresas privadas, cuando digo “empresas” me estoy refiriendo a personas jurídicas con ánimo de lucro en el sentido más estricto. Por el contrario, la alternativa de contratar personas jurídicas que no tengan ánimo de lucro es poco considerada.

Así, si analizamos los requisitos y los criterios de selección y contratación, al parecer, están pensados para que las máximas puntuaciones las obtengan personas jurídicas con ánimo de lucro. Por ejemplo, para medir la solvencia económica y financiera se utilizan como criterios la cobertura del seguro, la cifra de negocios global y los servicios realizados; y los parámetros de medición establecidos para tales criterios son cuantías, cifras, números de contratos, etc. es decir, cantidades específicas que, en mayor medida, pueden hacer que una determinada persona jurídica se profile como la adjudicataria del concurso. Al respecto, generalmente, si tenemos una persona jurídica con ánimo de lucro y otra sin ánimo de lucro, la primera tendrá más posibilidades de adecuarse a los requisitos establecidos por la administración que la segunda.

Tal situación no debe llamarnos la atención pues, es normal que una persona jurídica con ánimo de lucro, como puede ser una consultora, para rentabilizar todos sus recursos humanos y/o logísticos, realice transacciones de manera continua, con lo cual procura realizar una mayor cantidad de negocios, y dar mayores y mejores servicios, todo ello con la ampliación de la cobertura del seguro respectiva. En cambio, la persona jurídica sin ánimo de lucro, como puede ser una ONG o una entidad educativa, en principio, no pretende tanto la rentabilidad, sino más bien cubrir sus gastos para continuar prestando unos servicios determinados; para tal fin, no es necesario elevar el número de transacciones sino, sólo cumplir con llevar a cabo aquello a lo que se compromete (un proyecto, una determinada gestión, etc.).

Ahora, ¿por qué la administración española opta por seleccionar y contratar con personas jurídicas con ánimo de lucro, como son las Consultoras?, al respecto, desde mi punto de vista, priman criterios de especialidad y profesionalidad es decir, para la administración este tipo de entidades ofrecen más garantías respecto a la realización de tales criterios. Es más, si se verifica el “Pliego – Tipo. Cláusulas administrativas particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006, 8) se exigen a los posibles evaluadores unos requisitos de carácter jurídico y de carácter económico, financiero y técnico que fundamentan tal apreciación y responden a la pregunta planteada. No obstante,

considero que la valoración de la administración debe de tener en cuenta la intención de las personas jurídicas para procurarse mayor rentabilidad en la administración de sus propios recursos y de los recursos que recibirá por concepto de la evaluación. Quizás esta intencionalidad deba de ser verificada en función de análisis de gastos que deberían de ser presentados por las personas jurídicas que se presentan a concurso y valorados por la propia administración a través de funcionarios competentes en la materia.

Ahora, no es que las personas jurídicas sin ánimo de lucro no sean una alternativa adecuada para la administración, considero que se trata más de un asunto de cultura organizacional el que la administración tienda a preferir empresas en sentido estricto. Es decir, en los últimos años la corriente del *new public management* ha arraigado fuertemente en la administración pública española, haciendo que ésta opte por modelos de gestión y organización del sector privado y, en el caso que estamos tratando, la contratación no escapa de ese influjo, al menos en el fondo (p. ej.: discrecionalidad para elegir a los contratantes), pues en la forma, sigue parámetros propios del sector público (p. ej.: el concurso público).

Por tanto, el seleccionar personas jurídicas con ánimo de lucro es una tendencia generalizada de la administración pública española por razones de cultura organizacional, de profesionalidad y de especialidad. No obstante, deben de adoptarse las medidas preventivas necesarias para que el criterio de rentabilidad, propio de tales personas, no signifique un perjuicio para la administración, más si están involucrados fondos públicos.

Otra tendencia que podemos destacar de la contratación es que, generalmente, ésta se hace vía concurso público, tal como se prevé en la “Ley de Contratos con la Administración Pública” (Ley 13/1995, de 18 de mayo o Real Decreto Legislativo 2/2000) respectiva. Esta vía es una manera de garantizar la imparcialidad de la administración en el control de los fondos públicos asignados. No obstante, también está contemplada la posibilidad de que se contrate vía “libre contratación”, como se prevé en la mencionada ley. Al respecto, esta última vía se utiliza cuando se trata de programas a evaluar muy puntuales en los que la administración tiene un particular interés ya sea porque llevan mucho tiempo sin evaluarse, o porque se trata de programas muy influyentes en el sector en el que se implementa, o de programas de cierta relevancia económica y social, etc.

Un aspecto que quizás no quede tan claro en los evaluadores arriba indicados es aquel que se refiere a la integración, dentro del equipo respectivo, de un experto del lugar donde se ha implementado el programa, de hecho, eso sería lo más conveniente para el proceso evaluativo. Es decir, el que se cuente con alguien que conoce manera directa las vicisitudes de la implementación del programa, implica la posibilidad de disponer de información de “primera mano” que servirá para hacer una evaluación más completa y realista. En razón de ello, los equipos de evaluación no sólo deben de contar con personas externas al programa que, si bien es cierto pueden tener mayores y mejores conocimientos en lo que a procesos de evaluación y a la materia específica a evaluar se refiere, quizás no dispongan de información procedente directamente de los implementadores del programa *in situ*.

Ahora, la integración de expertos del lugar al equipo evaluativo, no debe de ser sin más una integración para obtener información y nada más, sino que considero que se debe ir más allá. Es decir, tal experto debe ser también un evaluador en el sentido que debe de tomar parte en el diseño del proceso evaluativo, debe de participar en el mismo, no debe ser un mero transmisor de información. Incluso, considero que en el “Pliego – Tipo. Cláusulas administrativas particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006) debe de prestarse especial interés a este aspecto, en el sentido que debe de ser algo de particular consideración a la hora de valorar las propuestas de evaluación presentadas por los posibles evaluadores.

IV.2. Las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación y demás involucrados

A mi modo de ver, las “entidades ejecutoras de las acciones de cooperación” pueden tener dos acepciones, una amplia y una restringida, en función de los agentes a los que comprende. Desde un punto de vista amplio, designaría a todos aquellos agentes que, de manera directa o indirecta, intervienen en la puesta en marcha *in situ* del programa y/o proyecto, me estoy refiriendo a autoridades nacionales, regionales y locales; entidades públicas y privadas; asesores técnicos en el terreno; etc. Y, desde un punto de vista restringido, designaría al responsable directo de la ejecución del programa y/o proyecto es decir, a aquel al que se le ha concedido una financiación determinada para poder llevarlo a cabo.

Al respecto, podemos observar que la cantidad y la calidad de los evaluados están en función directa con los implicados en la política y/o programa. A estos implicados se les denomina *stakeholders*, término que designa a aquellos agentes que tienen algún interés en la política y/o programa. Este término es bastante amplio pues, si hablamos de “interés” todos los agentes intervinientes tanto en la política y/o programa, como en el Proceso Evaluativo, tienen algún “interés” en ambos por ello, es necesario restringir el término a (Bustelo 2001, 121):

- Patrocinadores, formuladores de políticas y responsables políticos.
- Directores de los programas, gestores públicos y profesionales en general.
- Destinatarios directos e indirectos, usuarios potenciales del servicio, programa o política evaluada y el público o comunidad general.
- Profesionales y Responsables Políticos de Programas similares, expertos del sector o política que se evalúa, científicos sociales en general.

Guba y Lincoln (1989) ofrecen una clasificación alternativa y más amplia a la arriba apuntada, así distingue entre agentes propiamente dichos, beneficiarios y “víctimas” de los Programas y/o Políticas, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla III.7.:
POSIBLES AGENTES IMPLICADOS EN LA POLÍTICA Y/O PROGRAMA

AGENTES	BENEFICIARIOS	VÍCTIMAS
Los que formulan la Política y/o Programa.	Los beneficiarios directos (las personas para las que fue diseñado la Política y/o Programa)	Los grupos excluidos sistemáticamente del uso de la Política y/o Programa.
Los financiadores en los niveles local, regional y nacional.	Los beneficiarios indirectos (personas relacionadas con los beneficiarios directos)	Los grupos que sufren efectos colaterales negativos.
Los asesores de necesidades locales (los que identifican la necesidad que la Política y/o Programa van a intentar mitigar o remover.	Las personas que ganan algo por el hecho de que la Política y/o Programa esté en uso.	Las personas que se ven en desventaja política (pérdidas de poder, influencia o prestigio).
Los que toman las decisiones y deciden utilizar o desarrollar la Política y/o Programa.		Las personas que sufren los costes de oportunidad.
Los proveedores de materiales, instrumental e instalaciones necesarias.		
El cliente de la evaluación.		

El personal que ejecuta la Política y/o Programa.		
---	--	--

Fuente: Bustelo 2001, 122

Observamos que para Guba y Lincoln existen una pluralidad de agentes hacia quienes se dirige la evaluación o, en un sentido más amplio, a quienes afecta la misma evaluación, ya sea de forma directa o indirecta. Es decir, una vez diseñado el proceso evaluativo, éste se implementa y aplica parte de sus herramientas a determinados agentes. En el ínterin de la implementación pueden surgir nuevas necesidades de información, por lo que se hace conveniente acudir a agentes no previstos en un inicio, quienes pueden verse beneficiados o afectados, pues quizás la evaluación les sirva para canalizar sus demandas o, simplemente, no les interesa se objeto de investigación.

Este planteamiento de Guba y Lincoln se corresponde con una visión pluralista o participativa de la evaluación, pues prevé la intervención de una multiplicidad agentes en el proceso evaluativo. Como ya sabemos, la finalidad de este tipo de visión es dar mayor legitimidad a dicho proceso y aumentar su utilidad (Bustelo 2001, 123). En ese sentido, el que varios agentes sean evaluados, nos va a permitir tener un amplio conocimiento de la realidad objeto de evaluación, así como nos va a permitir, muchas veces, explicar situaciones y circunstancias causadas por eventos no sobrevenidos directamente en razón de la implementación del Proceso.

A mi modo de ver, la consideración y la posterior investigación de un pluralidad de agentes es bastante saludable para el proceso evaluativo, pues nos va a permitir acceder a causas que quizás, dentro de la misma implementación de la política y/o programa no se encontrarían; no obstante, existe un peligro que debe de tenerse en cuenta, me estoy refiriendo a la atomización de la investigación en función de los agentes intervinientes. Es decir, la pretensión de investigar a muchos puede hacer que la evaluación devenga en ímproba, con todo lo que ello acarrea: retrasos, dificultades en la investigación, posibles resistencias en algunos agentes, etc. En ese sentido, conviene que los evaluadores establezcan criterios para delimitar a los agentes que van a involucrar en el proceso evaluativo. Tales criterios pueden estar en función de la relevancia de la información que pretenden conseguir y de su relación con la política y/o programa que se está evaluando. Así, en primer lugar, deberán estar los que han implementado la Política y/o Programa; en segundo lugar, sus beneficiarios directos e indirectos; y, en tercer lugar, aquellos agentes que hayan hecho posible su desarrollo

o, eventualmente, lo hayan dificultado, aunque su influjo no se haya debido propiamente a una intervención.

Por tanto, es de importancia fundamental el tener claro, desde el primer momento, a quiénes se va a evaluar, pues sino estaríamos ante una evaluación, quizás con un objeto definido pero, sin un fundamento subjetivo indispensable para poder poner en marcha el proceso evaluativo.

V. La planificación en la evaluación

Un elemento integrador y organizador de la política de evaluación viene a ser la planificación de los procesos evaluativos que le anteceden, en tanto manifestación de la función de evaluación de la administración. Es decir, el que no se hagan evaluaciones de manera indiscriminada, sino con una finalidad y unos objetivos determinados, hace que la política sea útil, ágil, coherente, proporcionada y, sobre todo, consistente. En ese sentido, en España, se ha previsto la realización de planes de evaluación en función de unos criterios determinados.

A mi modo de ver, los planes de evaluación tienen una finalidad previsor y estructuradora del actuar de la administración, tanto desde el punto de vista organizacional, como desde el punto de vista presupuestario. Desde el punto de vista organizacional pues, la administración va a determinar qué va a evaluar durante un determinado período y concentrará sus esfuerzos en ello. Y, desde el punto presupuestario, ya que la administración contará con una cantidad fija, en función del número de evaluaciones que se planteen hacer.

La administración española suele planificar sus evaluaciones por períodos anuales. El promedio de evaluaciones por año oscila entre tres y cuatro proyectos y/o programas, tal como puede verificarse en el Anexo I. El gasto en evaluación, parte importante de la planificación respectiva, ha ido aumentando de año en año, tal como mostrábamos en la Tabla III.5 “Evolución del Gasto en Evaluación”. Por tanto, puede verificarse que la planificación ha ido consolidándose y fortaleciéndose, en cuanto al número de proyectos y/o programas y, en cuanto al presupuesto destinado para su evaluación.

Ahora, cabe preguntarnos, ¿por qué no se evalúa más desde la administración central? Al respecto, no está dentro de los propósitos de la administración en

instituirse en una entidad evaluadora, sino más bien, tal como nos lo manifestaba Dña. Belén Sanz, se trata de que ésta ofrezca en el nivel de la cooperación y la evaluación española un marco institucional, instrumental y metodológico que facilite y unifique la evaluación. Esto no quita que la administración central encargue y, en cierta medida, dirija determinadas evaluaciones, pero no por un afán de hacerse una entidad evaluadora, sino con la intención de obtener muestras informativas respecto de proyectos y/o programas de particular relevancia.

Llegados a este punto, cabe hablar de por qué la administración elige evaluar determinados proyectos y/o programas en vez de otros es decir, cuáles son los criterios de selección utilizados por la administración. Al respecto, debido que de esto hablaremos en el siguiente Capítulo, baste apuntar que, la decisión de elección de la administración, se adopta en función de criterios relativos a la antigüedad, al país y al contenido de la intervención que pretende evaluarse. Tales criterios los tendrá en cuenta la administración y, en función de ellos, decidirá qué va a evaluar.

Por tanto, la planificación de evaluaciones por parte de la administración central es una parte integrante de la política de evaluación en el sentido que la organiza en uno de sus aspectos más propios y específicos, esto es, los procesos evaluativos de determinados instrumentos de la cooperación para el desarrollo. Asimismo, la planificación responde a una estrategia orientada a hacer efectivo el actuar de la administración en materia de evaluación es decir, desde mi punto de vista, se trata de que, en función de muestras de procesos evaluativos relevantes, se avance en la mejora y en la adecuada instrumentación de la evaluación. Por tal motivo, es de fundamental importancia que tales evaluaciones se diseñen e implementen adecuadamente, toda vez que de los resultados que produzcan dependerá, en gran medida, la posterior mejora de la política de evaluación.

Hasta aquí, hemos hecho un recorrido por los criterios que, a mi modo de ver, configuran los criterios de estructura, bajo el cual analizamos la política de evaluación en la cooperación para el desarrollo de la administración central española, concebida como una manifestación de una función de evaluación. Así, hemos podido verificar cómo desde un interés por evaluar surgido en el ámbito de la cooperación para el

desarrollo, pasando por unas acciones específicas de evaluación, se ha ido estructurando poco a poco, toda una política pública articulada por instituciones, recursos y planificación previa.

Ahora, una vez verificada la estructuración de la política, toca analizar cómo es que ésta se ha puesto en marcha en función de acciones, agentes, fases procedimentales, herramientas específicas y coordinación entre diversos agentes.

CAPÍTULO IV

CRITERIOS DE PROCESO

En el Capítulo anterior, hemos desarrollado los aspectos estructurales de la política de evaluación, entendida ésta como manifestación o concreción de una función de evaluación de la administración. Así, una vez contextualizada en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, hemos partido analizando la existencia de un interés por evaluar, el cual, vimos, ha dado origen a la articulación de instituciones, metodologías, modos de hacer evaluación, herramientas para evaluar y, propiamente, procesos evaluativos. El análisis de conjunto de estas realidades, nos ha llevado a establecer la existencia de un compromiso político de la administración para hacer evaluación, lo cual ha determinado la configuración de una política de evaluación hecha pública recientemente.

En este Capítulo toca analizar, conforme a lo establecido en la Tabla II.8 del Capítulo II sobre criterios de proceso, las medidas específicas adoptadas para poner en marcha la evaluación entendida como política pública. En ese sentido, nos planteamos identificar y analizar aquellos elementos que nos lleven a establecer la puesta en

marcha real de dicha política. O, dicho de otra manera, queremos estudiar los mecanismos que nos llevan a establecer que la política de evaluación – manifestación de una función de la administración – se está llevando a la práctica. Al respecto, en la línea de la Tabla II.8 que fija nuestros criterios de metaevaluación consideramos que tales mecanismos se refieren a: acciones concretas adoptadas, los roles específicos de los agentes que las han puesto en marcha, las fases o momentos de tales acciones, las herramientas específicas para darles operatividad y la interacción entre los diversos agentes.

I. Acciones concretas para poner en marcha la política de evaluación

La administración central española en su política de cooperación, ha desarrollado lo sugerido por el CAD de la OCDE en lo que a materia de evaluación se refiere, tal como se ha mencionado en el Capítulo anterior. Desde mi punto de vista, en tal desarrollo, podemos distinguir dos momentos: la decisión de evaluar y la decisión de hacer evaluaciones.

En cuanto al primer momento, la decisión de evaluar, podemos decir que la creación de órganos especializados en evaluación (la OPE en 1988, la SGPEPD en 2004 y, la DGPOLDE en 2005) nos muestran el interés por evaluar que tiene la administración, por lo que, al menos y en un principio, adopta decisiones en ese sentido. Aunque como hemos visto, este interés no se concreta del todo en su inicio, ya que el hecho de que existan instituciones previstas para evaluar, no significa que éstas *de facto* evalúen pero, al menos se entrevé la intencionalidad de la administración de querer evaluar (p. ej.: la OPE, como hemos visto, empieza a evaluar propiamente en 1998, diez años después de su creación).

En cuanto al segundo momento, aquí es importante destacar el papel del CAD de la OCDE, ya que en su informe sobre la cooperación española del año 1994, detectó que se hacían pocas evaluaciones sobre las diversas actividades de cooperación y recomendó que se tomen las medidas correctivas pertinentes (Gudiño 1996). A partir de allí, es cuando la administración española se plantea hacer evaluaciones; en ese sentido, encarga la realización de una metodología específica y, posteriormente, empieza a hacer evaluaciones de diversos proyectos y/o programas de cooperación para el desarrollo.

Es en este segundo momento, a mi entender, cuando empieza a ponerse en marcha el planteamiento evaluador de la administración central española así, se encargan evaluaciones a entidades privadas, las cuales están dirigidas por los órganos de la administración competentes, quienes les dicen cómo evaluar los diferentes proyectos y/o programas. Al respecto, la decisión de hacer evaluaciones se concreta en la realización de 21 procesos evaluativos, realizados por diversas organizaciones privadas especializadas en evaluación de la cooperación para el desarrollo.

Estos dos momentos no son excluyentes, sino más bien complementarios y sucesivos, pues el segundo es consecuencia del primero. Esto no quiere decir que el segundo momento se dé necesariamente siempre pues, el que se decida evaluar, no quiere decir que, inmediatamente, se van a hacer evaluaciones, fijémonos no más en el caso español, se decide evaluar en 1988 y recién se decide hacer evaluaciones en 1998 a sugerencia de un organismo internacional, lo cual puede dar a entender que si no se hubiera sugerido evaluar más no se hubieran empezado a hacer evaluaciones. Por tanto, el segundo momento puede darse en espacios de tiempo bastante posteriores a los del primero e, incluso, podría no darse.

Es necesario precisar que, una vez que se decide hacer evaluaciones, se decide también, para operativizar la decisión, establecer un modo de hacer evaluaciones, desde la propia administración central española, con la finalidad de facilitarlas y viabilizarlas. En ese sentido, del análisis de la información disponible, podemos inferir que la administración sigue un itinerario general para poner en marcha su decisión de hacer evaluaciones: selección de programas y/o proyectos a evaluar; realización de una convocatoria para asignar los programas y/o proyectos; selección del organismo específico; adjudicación de los programas y/o proyectos a evaluar; firma del convenio o contrato de evaluación; y, la realización del proceso evaluativo.

A continuación, vamos a analizar cada una de estas fases, no sin antes puntualizar que no se corresponden necesariamente con las previstas en el Ciclo de la evaluación es decir, son fases generales inferidas a partir de la *praxis* evaluativa y del conjunto de documentos disponibles pero, sobre todo, están orientadas a responder las preguntas de metaevaluación planteadas en la Tabla II.8 del Capítulo II, relativas a los criterios de proceso. Entonces, pasemos a analizar cada una de estas fases, a la luz de fuentes orales y escritas que sobre ellas disponemos.

I.1. Selección de acciones y/o intervenciones a evaluar

En esta fase, privativa de la administración, se va a elegir qué acciones y/o intervenciones van a evaluarse, ya sea desde el punto de vista de la materia como del país. De entrada, tal como nos manifestaba Dña. Milagros Hernando, la administración verifica qué acciones se han evaluado, para evitar que siempre se evalúe lo mismo. Luego, por ejemplo, si pretende evaluar un país concreto, se valora aquellos países que están recibiendo mayor atención de agentes españoles o del conjunto de la cooperación española; si, se pretenden evaluar acciones, se tienen en cuenta factores como antigüedad, impacto de la acción o relevancia de la materia de cualquier forma, la Administración siempre, antes de decidir evaluar acciones y/o países, siempre elabora escenarios y, en base a las situaciones que por ellos se crean, se decide evaluar.

I.2. Convocatoria para asignar programas y/o proyectos

Las convocatorias para asignar evaluaciones se realizan bajo el amparo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en sus versiones de 1995 y 2000, con las respectivas modificaciones en cada una de ellas. En ese sentido, habría que distinguir entre las evaluaciones realizadas entre los años 1998 y 2000; y, las realizadas entre los años 2000 y 2007. En el primer grupo se encuentran las siguientes evaluaciones:

**Tabla IV.1.:
EVALUACIONES REALIZADAS ENTRE 1998 Y 2000**

AÑO	EVALUACIÓN
1998	El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial
1998	Fortalecimiento Municipal en Flores, Guatemala
1998	Las Escuelas Taller en Iberoamérica
1998	El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica
1999	Programa de Cooperación Hispano – Peruano
1999	El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica
1999	El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica
1999	Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Honduras
2000	El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos PAEBA

Fuente: Elaboración propia

Y, en el segundo grupo, podemos encontrar las siguientes evaluaciones de proyectos y/o programas:

Tabla IV.2.:
EVALUACIONES REALIZADAS ENTRE 2000 Y 2007

AÑO	EVALUACIÓN
2001	Programa "SAIL" en la Isla de Camiguín (Filipinas) (Fases II y III)
2001	Programa de Cooperación Hispano – Peruano (1999 – 2001)
2002	Proyecto DRI (Desarrollo Rural Integral) Cotacachi
2002	Proyecto de reforma Judicial en la República de Bolivia
2002	Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española
2002	Programa de Cooperación Hispano – Boliviano
2003/2004	Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico – Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico de CIDADE – VELHA en la República de Cabo Verde
2004/2005	Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)
2004/2005	Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHN)
2004/2005	Cooperación Española en Salud en Mozambique
2004	Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguert (Mauritania)
2006/2007	Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica

Fuente: Elaboración propia

El procedimiento seguido para la realización de estas evaluaciones, en lo que a las convocatorias se refiere, fue el establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, posteriormente modificada y/o completada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La convocatoria, en ambas legislaciones tiene una estructura formal general en la que se destacan los siguientes aspectos:

1) Entidad adjudicataria

En este apartado se detalla el órgano que adjudica y, el que ejecuta y tramita.

2) Objeto del contrato

En este apartado se menciona el contenido del contrato y sus plazos específicos de duración.

3) Procedimiento y forma de adjudicación

Aquí se especifica la forma jurídica que tendrá el acuerdo entre la administración pública española y la entidad a la que se adjudique la evaluación. La forma jurídica es alguna de las previstas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

4) Presupuesto base de licitación

En este apartado se fija el coste base de la evaluación.

5) Garantía Provisional

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece el establecimiento de garantías que respalden su candidatura a una convocatoria determinada. Esta garantía sirve también para asegurar una eventual indemnización hacia la administración.

6) Obtención de documentos e información

Este apartado sirve para que las entidades que se presenten a la convocatoria puedan acceder a los instrumentos necesarios para garantizar una adecuada candidatura. Con esto quiere garantizarse, en cierta medida, transparencia en la información.

7) Requisitos específicos del contratista

Los requisitos del contratista pueden subdividirse en dos partes: capacidad, solvencia económica y financiera y, solvencia técnica o profesional. En cuanto a la capacidad podemos decir que, por ley, ésta quedará acreditada por la Escritura de Constitución o Modificación, según sea el caso, inscrita en el Registro Mercantil o por otro documento en el que consten su constitución, estatutos o actas fundacionales, inscritos en el Registro Oficial correspondiente.

En cuanto a la solvencia económica y financiera, ésta podrá acreditarse mediante informes de instituciones financieras; cuentas anuales o extracto de las mismas; o, declaración relativa a la cifra de negocios global y de las obras, suministros, servicios o trabajos realizados en los tres últimos ejercicios.

En cuanto a la solvencia técnica o profesional, la Ley establece que deberán tenerse en cuenta los conocimientos técnicos, la eficacia, experiencia y fiabilidad, para lo cual podrán presentarse: titulaciones académicas y profesionales, principales servicios o trabajos realizados en los tres últimos años, promedio anual de personal, declaración de material e instalaciones, mecanismos de control de calidad y de estudios de

investigación que se dispongan y, mecanismos de control por parte de la Administración, de ser el caso

8) Lugar y plazo de presentación de ofertas

Aquí se especifica dónde y cuándo van a presentarse las candidaturas a la convocatoria.

9) Apertura pública de proposiciones económicas

En esta fase, bajo la presidencia de una Mesa de Contratación (órgano de asistencia del contratante conformado por un Presidente, Vocales (los que se determinen reglamentariamente) y un Secretario), se procede a mostrar y a proponer al contratante la adjudicación de un determinado contrato, generalmente, el que presenta un precio más bajo.

10) Gastos de anuncio

En este apartado se precisa que los gastos que irroque la publicación de la convocatoria corresponden al adjudicatario.

Estas formalidades responden a la necesidad de dar un ropaje a las convocatorias en sí. Muchos de los aspectos que figuran en las convocatorias se orientan a garantizar la transparencia en la gestión y la disponibilidad de la administración para atender a los posibles adjudicatarios. Es decir, se trata que conozcan claramente lo que se les está ofreciendo y, además, tengan la posibilidad de solicitar información para el caso en que no les haya quedado claro algún aspecto de la convocatoria. Dado que la convocatoria se orienta a la celebración de un convenio o de un contrato, se hace necesario que las partes conozcan sus intereses y puedan negociar con claridad y transparencia, por ello es que se les facilita información para que puedan adoptar las decisiones más convenientes.

Cabe precisar que la convocatoria no deja claro el margen de negociación que tienen las partes, tanto la administración como los posibles adjudicatarios, se infiere una prioridad hacia los intereses de la administración, más que a los de los que se presentan a la convocatoria. Aunque, se muestra también una cierta tendencia hacia facilitar que los posibles adjudicatarios dispongan de espacios para dar a conocer sus intereses (la apertura pública de proposiciones económicas, por ejemplo).

I.3. Selección del organismo específico que realizará las evaluaciones

En esta fase va a determinarse quién va a ser la entidad encargada de evaluar las acciones de cooperación para el desarrollo. Así, se intentará medir tanto la solvencia económica y financiera, como la solvencia técnica o profesional, según los siguientes criterios establecidos en el “Pliego – Tipo, Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006):

Tabla IV.3.:

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ORGANISMO EVALUADOR

	DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA	NIVEL, GRADO O MEDIDA			
		Criterio	Parámetros	Condiciones	Admisión a la Licitación
Solvencia económica y financiera	Justificante de seguro de indemnización por riesgos profesionales	Cobertura de seguro	Tipos de riesgos incluidos	Por determinar	Como mínimo que se cumplan "X" de estas condiciones
			Cuantía de seguro	Por determinar	
	Declaración relativa a la cifra de negocios global y de los servicios realizados por la empresa en los tres últimos ejercicios	Cifra de negocios global	Cifra de negocios global del último ejercicio	Debe de ser superior a "X" veces el importe del contrato actual	Como mínimo que se cumplan "X" de estas condiciones
		Servicios realizados	Número de contratos de cuantía similar	Al menos "X" contratos en los últimos 3 años de cuantía similar	
Solvencia técnica o profesional	Titulaciones académicas y profesionales de los empresarios y del personal de dirección de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución de contrato	Titulación del personal responsable	Número de personas con titulación específica en el área de trabajo a desarrollar	Como mínimo "X" personas habrán realizado un curso de Especialización o Máster	Se debe cumplir esta condición
	Relación de los principales servicios o trabajos realizados en los 3 últimos años que incluya importe, fechas y beneficiarios públicos o privados de los mismos	Contratos celebrados con la administración pública	Número de contratos	Porcentaje sobre el total >50%	Como mínimo que se cumplan "X" de estas condiciones
			Importe de contratos	Porcentaje sobre el total >50%	
		Contratos de naturaleza análoga	Número de contratos	Porcentaje sobre el total >50%	
			Importe de contratos	Porcentaje sobre el total >50%	

Fuente: Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006. Pliego – Tipo, Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia (Anexo II, p. 5).

Del análisis del cuadro, a mi entender, pueden extraerse dos aspectos fundamentales para acreditar los dos tipos de solvencias así, podríamos decir que, para acreditar cualquiera de ellas, va a ser necesario acreditar experiencia y garantías o resguardos. Al hablar de experiencia me estoy refiriendo al ejercicio habitual por parte de la empresa de procesos evaluativos, para lo cual habrá de requerir con personal cualificado e idóneo; y, cuando hablo de garantías o resguardos, me estoy refiriendo a que las entidades deben de mostrar suficientes respaldos técnicos y/o económicos que muestren su solidez institucional (por ejemplo: que cuente con personal especializado y competente, respaldo económico y financiero, etc.).

Asimismo, podemos decir que, los tipos de solvencias requeridos guardan relación con la documentación exigida por la Ley de Contratación con la Administración en el sentido que, la información exigida por ésta, se orienta a formar un juicio suficiente acerca de la solvencia según los términos indicados en el cuadro. Es decir, por ejemplo, los estados financieros de alguna entidad nos pueden dar una visión acerca de la “cifra de negocios global”; y, una memoria de actividades de la empresa, nos puede mostrar si se han celebrado contratos con la administración pública o con otras entidades.

Por tanto, podemos apreciar que la selección del organismo específico que realizará las evaluaciones, es una verificación, en parte cualitativa y en parte cuantitativa, de la experiencia y de las garantías que muestran las entidades respectivas frente a la administración como órgano contratante. Así, se trata de mostrar, en cierto sentido, “quién tiene más”, en función de lo cual se tendrán más o menos posibilidades de hacerse acreedora de la adjudicación.

I.4. La adjudicación y la firma del contrato o convenio de evaluación

En esta fase, la administración decide quién va a evaluar los proyectos y/o programas que tiene previstos es decir, quién va a llevar a cabo los procesos evaluativos, una vez más nos remitimos al “Pliego – Tipo, Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006) para explicar este apartado. Al respecto, la administración utiliza unos criterios generales determinados: solidez de los puntos de partida; coherencia, idoneidad y rigor de la metodología propuesta; factibilidad de los resultados; adecuada oferta

económica; idoneidad del equipo evaluador y su participación. Tales criterios son valorados en tres ámbitos: la Propuesta Técnica del Plan de Trabajo para la puesta en práctica y desarrollo de la Evaluación; la Oferta Económica; y, el Perfil Profesional, Titulación Académica y Experiencia Profesional de los integrantes del Equipo Evaluador. Asimismo, a los criterios valorados se les atribuye una función numérica específica que permite comparar las ofertas entre sí.

Así, en la Propuesta Técnica del Plan de Trabajo para la puesta en práctica y desarrollo de la evaluación, se van a valorar la calidad técnica de la propuesta; el rigor y la idoneidad metodológicos; la adecuación del plan de trabajo a las fases previstas; y, la factibilidad de obtención de los resultados previstos en las distintas fases del proceso evaluativo. En cuanto a la calidad técnica, se tendrán en cuenta:

- a. La memoria descriptiva del estado de situación de la materia objeto del contrato, en ella se valorarán la solidez de los puntos de partida y la coherencia con la metodología propuesta.
- b. La metodología propuesta para el desarrollo de los trabajo, en ella se valorarán la viabilidad y validez de los planteamientos técnicos.
- c. La planificación y el control, en el cual se valorarán la calendarización de las actividades y las medidas correctoras frente a desfases.

En cuanto al rigor y la idoneidad metodológicos, al respecto, no queda claro a qué se hace referencia con estos dos términos; no obstante, desde mi punto de vista y haciendo una apreciación de conjunto, tales aspectos hacen referencia a que las metodologías han de ser suficientemente precisas y adecuadas a lo que va a evaluarse, no caben metodologías genéricas y desfasadas. En cuanto a la adecuación del Plan de Trabajo a las fases previstas, aquí se valorará si en el Plan de Trabajo se corresponde con las fases típicas de un proceso evaluativo: Fase I o Fase de Estudio de Gabinete (evaluación de diseño y modelo de gestión y, evaluación de resultados); Fase II o Fase de Trabajo de Campo; y, Fase III o Fase de Elaboración y Presentación del Informe Final. Y, por último, se valorará si es factible la realización de tales fases en el tiempo previsto en el Plan de Trabajo.

La Oferta Económica se va a valorar en función de los criterios económicos previstos en el cuadro elaborado en el apartado anterior: cobertura de seguro, cifra de negocios global

y servicios realizados. No obstante, ello se complementa con una valoración en la que se tiene como criterio el precio de la oferta presentada. Así, tal criterio se valorará teniendo en cuenta el siguiente método:

- a. Obtención del precio medio de las Ofertas presentadas (P_m).
- b. Utilización de una fórmula lineal con respecto al porcentaje de desviación de cada oferta (P_i) y la media (P_m): $P_x = [5 - [20 (P_i - P_m)] / P_m]$ (donde “ P_x ” viene a ser la puntuación resultante para cada oferta).
- c. Las ofertas que tengan un valor de 25% o más por debajo de la media (P_m) obtendrán una puntuación “cero”.

El Perfil Profesional, la Titulación Académica y la Experiencia Profesional de los integrantes del equipo evaluador, se valorará en función de la preparación técnica y académica; de la participación de expertos locales; y de la disponibilidad y participación propia en el desarrollo del proceso evaluativo.

Los criterios de valoración considerados por la administración española para la adjudicación de evaluaciones, tienen aspectos cualitativos y cuantitativos, en función de los aspectos que pretendan valorarse. Así, tanto los aspectos relativos al Plan de Trabajo, como los relativos al perfil del equipo evaluador, son de índole cualitativa por propia naturaleza es decir, son aspectos orientados hacia modos de ser específicos antes que a cantidades; y, el aspecto económico, es lógico que sea cuantitativo por antonomasia, dada su condición numérica. Asimismo, al parecer, se da más valor a los aspectos cualitativos, en el sentido que tienen más peso al momento de decidir, por ejemplo, entre dos propuestas con iguales puntuaciones; ello también se muestra con el hecho que los dos aspectos de índole cualitativa tienen en su conjunto, más valor numérico que el aspecto cuantitativo.

No obstante, aunque se le dé preponderancia a los aspectos cualitativos, éstos lo son en razón de atribuciones numéricas es decir, la importancia de la calidad está en función de cantidades. Esta paradoja se supera considerando que para elegir entre una u otra entidad es necesario establecer baremos que nos permitan compararlas con la mayor objetividad empírica posible, lo cual no puede conseguirse más que con atribuciones numéricas pues, nos muestran datos concretos. Esto no quiere decir que se le reste valor a las apreciaciones cualitativas, antes bien su valor es de importancia fundamental ya

que sin ellas las atribuciones numéricas no tendrían razón de ser, es decir, no tendrían donde aplicarse.

Los criterios arriba apuntados tienen un método de valoración y una puntuación para permitir la comparación entre ofertas, así la valoración de los criterios adjudicación, según el “Pliego – Tipo, Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006), se realiza de la siguiente manera:

Tabla IV.4.:
VALORACIÓN DE CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

CRITERIOS	MÉTODO DE VALORACIÓN	PUNTUACIÓN
1. Precio	<u>Posibilidad 1:</u> 1.- Obtención del precio medio de las ofertas presentadas (Pm). 2.- Utilización de una fórmula lineal con respecto al porcentaje de desviación de cada oferta (Pi) y la media (Pm): $Px = [5 - 20 (Pi - Pm) / Pm]$ (donde “Px” viene a ser la puntuación resultante para cada oferta) 3.- Las ofertas que tengan un valor de 25% o más por debajo de la media (Pm) obtendrán una puntuación “cero”.	1 – 10
	<u>Posibilidad 2:</u> 1.- Se aplicará el criterio de proporcionalidad, exclusivamente, respecto de la oferta de importe más reducido, a la que se le atribuirá la puntuación máxima y proporcionalmente al resto: $P = 10 \times \text{precio de oferta más económica} / \text{precio de oferta}$ 2.- Se considerará baja temeraria o desproporcionada a la oferta cuya baja sea superior a la baja media más 10 puntos.	1- 10
2.- Coste de utilización	En caso de que exista un coste de utilización del bien producido por el contrato, se otorgará la máxima puntuación a la oferta con el coste de utilización más bajo y proporcionalmente a él al resto: $P = 10 \times \text{coste de utilización mínimo} / \text{coste de utilización según oferta}$	1 – 10
3.- Rentabilidad	1.- Se valorará el cociente entre los beneficios, prestaciones o utilidad / costes. 2.- Se otorgará la máxima puntuación a la propuesta más rentable y de forma proporcional a las demás: $P = 10 \times \text{rentabilidad de oferta} / \text{rentabilidad máxima}$	1 – 10
4.- Calidad del servicio	En caso de no ser requisito para la fase previa de selección, se podrán considerar	1 – 10

	en este apartado los certificados de calidad presentados por la empresa.	
5.- Calidad técnica de la propuesta	<p>1.- Memoria descriptiva del estado de situación de la materia objeto del contrato: se valorará la solidez de los puntos de partida y coherencia con la metodología propuesta (<i>Máximo 2 puntos</i>)</p> <p>2.- Metodología propuesta para el desarrollo de los trabajos: se valorará la viabilidad y la validez de los planteamientos técnicos (<i>Máximo 4 puntos</i>)</p> <p>3.- Planificación y Control: se valorará el calendario de realización de actividades y las medidas correctivas frente a desfases (<i>Máximo 4 puntos</i>)</p>	1 – 10
6.- Garantía	<p>1.- Se valorarán las condiciones de la garantía ofertadas que superiores a los establecidos en el Plan de Calidad de la Administración Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plazo de Garantía (<i>Máximo 2,5</i>) ▪ Cobertura más amplia (<i>Máximo 2,5</i>) <p>2.- Calidad del servicio de atención durante el período de garantía:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos asignados (<i>Máximo 2,5</i>) <p>Tiempo máximo en la resolución de problemas (<i>Máximo 2,5</i>)</p>	1 – 10
7.- Mantenimiento	<p>Se valorarán las condiciones de mantenimiento ofertadas:</p> <p>1.- Precio por hora del mantenimiento anual (<i>Máximo 5 puntos</i>)</p> <p>2.- Recursos asignados (<i>Máximo 5 puntos</i>)</p>	1 – 10
8.- Asistencia técnica	<p>Se valorarán las condiciones de asistencia técnica ofertadas:</p> <p>1.- Recursos asignados (<i>Máximo 5 puntos</i>)</p> <p>2.- Tiempo máximo de resolución de problemas (<i>Máximo 5 puntos</i>)</p>	1 – 10
9.- Servicio post – venta	Se valorarán, en su caso, aspectos ofertados tales como el asesoramiento telefónico, envío periódico de información sobre productos y/o servicios relacionados, etc.	1 – 10
10. Posibilidad de repuestos	En caso de que pudiesen ser necesarios para el servicio, se valorará, si es posible, adquirirlos, las condiciones económicas, el plazo de tiempo en el que se garantice su existencia en el mercado, etc.	1 – 10

Fuente: Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006. Pliego – Tipo, Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia

Una vez realizada la puntuación de los diversos criterios en las distintas ofertas, se procederá a adjudicar la realización de la evaluación a aquella oferta que tenga mayor puntuación. En caso de haber empate se procederá a adjudicar a aquella oferta que tenga mayor puntuación en el aspecto relativo a “Propuesta Técnica del Plan de Trabajo para la puesta en práctica y desarrollo de la Evaluación”, conforme se establece en el “Pliego – Tipo, Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006).

De todos los criterios de valoración, los de mayor especificidad en lo que a contratos de evaluación se refiere, son los relativos al del precio y al de la propuesta técnica. Así, una oferta que contenga un precio adecuado y una propuesta coherente, será una oferta que es pasible de ser adjudicataria en tal tipo de contratos. Todos los demás criterios, se refieren más a contratos de distinto tipo que el de evaluación, aunque, desde mi punto de vista, no lo excluyen es decir, puede ser que, en determinados casos, se utilicen como criterios a tener en cuenta en los contratos de evaluación.

Por último, la adjudicación lleva aparejada la suscripción de un contrato y/o convenio de evaluación, por el cual las partes, Administración y entidad evaluadora, se comprometen a participar en un Proceso Evaluativo en el que cada una tiene unos derechos y unas obligaciones, como en todo acto jurídico contractual.

I.5. La realización del proceso evaluativo

La realización del proceso evaluativo está en función directa con las denominadas Prescripciones Técnicas o Términos de Referencia. Es por ello, que se hace necesario hacer un análisis de los mismos pues ellos nos mostrarán el contenido mismo del proceso evaluativo. Una vez hecho el análisis, pasaremos a las fases previstas para la realización efectiva del proceso evaluativo.

I.5.1. Los Términos de Referencia (TdR).-

El CAD de la OCDE los define como: “documento escrito que presenta el propósito y el alcance de la evaluación, los métodos que se han de utilizar, la norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar, los recursos y el tiempo asignado, y los requisitos de presentación de informes. A veces se utilizan también las expresiones <alcance del trabajo> o <mandato de la evaluación> (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 2002, 36). En esta definición pueden identificarse varios elementos:

- a. Documento escrito.- Los TdR son un instrumento que deben comunicarse por escrito las partes intervinientes en el proceso evaluativo, en concreto la administración y la

entidad adjudicataria de la evaluación. Ahora, el CAD no establece quién debe elaborar tal documento, lo cual, desde mi punto de vista, puede tener varias interpretaciones: primero, que los TdR pueden elaborarlos cualquiera de las partes antes mencionadas; segundo, los TdR pueden ser elaborados por la administración; tercero, que los TdR pueden ser elaborados por la entidad adjudicataria de la evaluación; o, por último, que los TdR deben de ser elaborados de manera conjunta por ambos intervinientes. Al respecto, podemos decir lo siguiente:

- Que los TdR se dejen a discrecionalidad de las partes, puede dar pie a que cualquiera de ellas los elaboren buscando algún interés particular o que, en atención a tal discrecionalidad, los elaboren cuando les convenga, lo cual podría retrasar el Proceso Evaluativo.
- Que los TdR sean elaborados por la propia administración, podría parecer que ésta tiene una voluntad impregnada de unilateralidad, arbitrariedad y que no admite ningún tipo de intervención aún cuando están en juego varios intereses, como es en el caso de los contratos de evaluación (interés de la entidad adjudicataria, por ejemplo).
- Que los TdR sean elaborados por la entidad adjudicataria, digamos que sería contrario a la misma naturaleza del contrato o convenio de evaluación que es un contrato celebrado con la administración. Entonces, que en un contrato nacido bajo la iniciativa de la administración y que ésta no intervenga en la elaboración de los TdR, que son parte esencial del mismo, sería algo incoherente.
- Que los TdR sean elaborados de manera conjunta, esto parece ser lo más razonable y lo que más se adecua a la naturaleza contractual de la relación establecida con la adjudicación del proceso evaluativo. Así, estamos ante un contrato que ha partido por propia iniciativa de la administración y que se ofrece a varios agentes con intereses propios, los cuales, al conocer más de la materia (en parte es por eso que la administración convoca a celebrar contratos de evaluación), objeto del contrato, deben de tener, al menos la posibilidad, de intervenir en la delimitación y tratamiento, del objeto del contrato.

Esta última interpretación, como hemos dicho, se muestra más razonable que las demás en tanto que tiene un componente participativo, necesario para llevar a cabo, desde su inicio, un adecuado y completo proceso evaluativo, ya que es lógico que

quienes tengan mayor conocimiento de las materias objeto de evaluación, tengan una activa participación en los modos en que se abordará su análisis e investigación.

En la práctica, es la administración española, quien elabora los TdR, siguiendo las siguientes fases, tal como se precisan en el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006):

1. Revisión, sistematización y análisis de la información, en esta fase se procede a definir el objeto de la evaluación, a analizar el contexto, a identificar las necesidades informativas y a delimitar los criterios de evaluación y las preguntas más relevantes.
2. Redacción del borrador de TdR.
3. Revisión y comentarios del borrador.
4. Cierre del documento.

Cabe precisar en la tercera fase, se procura que sea otro órgano de la administración, especializado en cooperación y/o evaluación, quien la lleve a cabo, con la finalidad de garantizar transparencia e idoneidad en el documento.

Podemos apreciar que en la elaboración de los TdR no puede verificarse la participación de la entidad adjudicataria; no obstante, su participación respecto de los TdR se identifica en una fase posterior, en concreto, cuando se inicia la evaluación y se mantiene una primera reunión de trabajo. Pero, tal participación se limita a una “revisión” y no queda claro a qué se refiere con ello es decir, cuáles van a ser las facultades de la entidad adjudicataria respecto de los TdR: ¿podrá modificarlos?, ¿tendrá que aceptarlos sin más?, etc.

Al respecto, conforme se establece en los “Pliego – Tipo. Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” la entidad adjudicataria tiene “la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en el Pliego de Prescripciones Técnicas [los TdR], si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006). Así, esta indicación hace patente que es

posible que se modifiquen los TdR con posterioridad a su elaboración y aprobación administrativa.

- b. Propósito y alcance de la evaluación.- En el Capítulo I, hemos dejado claro que toda evaluación tiene, o debe de tener, como elemento esencial propósitos o alcances. Así, una evaluación sin claridad de propósitos o alcances, es una evaluación sin un “norte”, sin una direccionalidad o intencionalidad. En ese sentido, en el contenido de los TdR, está previsto considerar los propósitos y alcances.

El CAD de la OCDE, define a los propósitos como los “objetivos declarados públicamente del programa o proyecto de desarrollo” y, a su vez, define a los objetivos como “los resultados físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole que se espera que el proyecto o programa contribuya a lograr” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 2002, 36). En relación a estas definiciones podemos apreciar que hacen referencia a los programas o proyectos, mas no a las evaluaciones; sin embargo, considero que pueden aplicarse también a las evaluaciones ya que éstas, se derivan de los programas o proyectos es decir, sin éstos las evaluaciones no tendrían razón de ser, son su causa y pertenecen a un mismo contexto así, la terminología que empleemos puede extenderse a los dos ámbitos.

Los propósitos de la evaluación los fija la administración de forma unilateral, ello parece tener lógica, ya que si ella es quien encarga la evaluación, es ella quien debe determinar lo que quiere. Quizás, aquí cabría plantearse, si lo más útil para la administración es lo que ella pretende conseguir con la evaluación o lo que le planteen en base a nueva información producto de la investigación en pleno proceso evaluativo. Al parecer, conviene que la administración sea flexible en cuanto a la determinación de los propósitos pues, unos son los propósitos que puede pretender antes de la evaluación y otros pueden ser lo propósitos a pretender durante o después de la evaluación, pues dispone de más información. En un contexto así, se entiende la generalidad de los propósitos. No obstante, consideramos conveniente que se tiende a concretar los propósitos para evitar cualquier tipo de ambigüedad que pueda entorpecer el proceso evaluativo.

- c. Los métodos.- Los TdR nos indican “cómo” realizar las evaluaciones es decir, qué pasos hay que seguir y qué herramientas va a ser necesario utilizar. Así, nos encontramos en el ámbito de la metodología de evaluación, instrumento indispensable para llevar a cabo un proceso evaluativo.

En los TdR al tratar el tema de la “Metodología” se le liga al “Plan de Trabajo”, estableciéndose las etapas de la evaluación y su duración^{*}. En ese sentido se fijan tres etapas: Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y Elaboración y Presentación del Informe Final. Al respecto, el tratamiento de la “Metodología” en los TdR, contrasta con el tratamiento que se le da en los documentos metodológicos elaborados para la administración española pues aquí, por ejemplo, se incluyen los criterios de evaluación, tema que no se incluye en el apartado metodológico de los TdR, sino en un apartado distinto. Quizás, en los TdR este apartado, más que a la “Metodología”, que impregna todo el documento en su conjunto, se refiere más al “Plan de Trabajo” propiamente.

El Plan de Trabajo previsto para las evaluaciones está estandarizado en las Fases arriba descritas y engloba determinadas “tareas” que variarán en función del objeto a evaluar. El Plan de Trabajo es diseñado por la administración y así se lo transmite a la entidad adjudicataria, no obstante, cabe que se modifique en función de las vicisitudes que pueden encontrarse a lo largo del proceso evaluativo, pero siempre con el conocimiento y aprobación de la administración.

- d. La norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar.- En la definición del CAD de la OCDE no se deja claro a qué se hace referencia con este elemento pero, desde mi punto de vista, hablar de “norma” me remite a hablar de pautas de investigación y ello, a su vez, nos lleva hacia los criterios de evaluación. Los criterios de evaluación previstos son: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad o sostenibilidad y, está orientados a satisfacer las necesidades de información requeridas por la administración es decir, cada criterio nos va a mostrar un aspecto distinto de las actividades de cooperación y, en su conjunto, nos permitirán visualizar la integridad el proyecto y/o programa en su integridad.

^{*} Aquí hacemos referencia a los TdR disponibles de los Informes de Evaluación detallados en el Anexo I. Así, sólo hemos tenido acceso a los TdR de los cinco últimos procesos evaluativos.

Al respecto, considero relevante saber qué es lo que se entiende en por cada criterio, ya que dependiendo de la concepción que se tenga de cada uno se tenderá a obtener más o menos información respecto de la acción que se está evaluando. Definiciones sobre los criterios pueden haber muchas, dependiendo de la institución de que se trate; no obstante, me centraré en dos de ellas, las utilizadas por la el CAD de la OCDE y las utilizadas por la administración española; pues, la primera, porque es un organismo supranacional que da directrices en materia de cooperación para el desarrollo que son utilizadas de modelo por diversos Estados, entre ellos España; y, la segunda, porque forma parte de nuestro objeto de estudio.

Por tanto, pasemos a mostrar cómo se conciben los criterios tanto a nivel nacional como supranacional. Quizás un cuadro comparativo, nos ayudará a visualizar mejor las semejanzas y las diferencias conceptuales:

Tabla IV.5.:

CRITERIOS DE EVALUACIÓN UTILIZADOS POR EL CAD DE LA OCDE Y LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

CRITERIO	CAD de la OCDE	COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pertinencia	<p>Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.</p> <p>En retrospectiva, la cuestión de la pertinencia suele referirse a si los objetivos o el diseño de una intervención siguen siendo adecuados aún cuando hayan cambiado las circunstancias.</p>	<p>Adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis será preciso considerar: i. Los problemas y las necesidades de la población beneficiaria (tal como son percibidos por ella misma); ii. Las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene; iii. La existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales; iv. La política (objetivos y prioridades) de cooperación para el desarrollo; v. Las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante; y, vi. La concepción que se posee acerca del concepto y el sentido del término "desarrollo".</p>
Eficacia	<p>Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo tomando en cuenta su importancia relativa.</p> <p>Se utiliza también como medida agregada o juicio sobre el mérito o el valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible, y con un impacto institucional positivo en el desarrollo.</p>	<p>Es una medida del grado o nivel de alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.</p>
Eficiencia	<p>Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.</p>	<p>Es una medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos, naturales y humanos para maximizar los resultados. Si los recursos están predeterminados, una intervención será más eficiente cuantos menos recursos consuma; si los recursos están predeterminados, la eficiencia estará relacionada con el alcance de más o mejores resultados.</p>
Impacto	<p>Medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de: (a) mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible y/o (b) mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir los efectos intencionales o no intencionales de una acción.</p>	<p>Hace referencia al análisis de los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general. Es el análisis de todo posible efecto o consecuencia de una intervención en el nivel local, regional o nacional.</p>
Viabilidad o sostenibilidad	<p>Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.</p>	<p>Es el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se haya retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contrapartes se hagan cargo de continuar cumpliendo con los objetivos de la actuación.</p>

Fuente: Elaboración propia

Podemos apreciar que, en líneas generales la concepción de los criterios es bastante parecida en ambos casos, las diferencias son de tipo técnico – terminológico, aunque, por ejemplo, pueden observarse casos en los que cuando la cooperación española utiliza el binomio “objetivos y resultados”, el CAD de la OCDE sólo utiliza “objetivos” es decir, no utiliza ambos términos de manera conjunta, quizás lo hace para dejar clara la distinción entre ambos términos, tal como se establece en el “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 2002, 20 y 33), donde “Objetivo” del proyecto o programa se define como el “resultado físico, financiero, institucional, social, ambiental, o de otra índole que se espera que el proyecto o programa contribuya a lograr”; y, “resultado”, se define como “producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo”.

La utilización de criterios para la evaluación de una acción y/o intervención constituye una herramienta de particular importancia ya que, en función de ellos, vamos a descubrir diversos aspectos de la misma. Generalmente, la utilización de los cinco criterios arriba indicados ha sido una constante en todos los procesos evaluativos es decir, siempre se han utilizado los cinco al momento de evaluar, al menos, así se verifica en los diferentes Informes de Evaluación analizados para la realización de la presente investigación (Anexo I). No obstante, cabría preguntarse, ¿es útil para la evaluación valorar todos los criterios? es decir, ¿es necesario que se valoren todos los criterios o, sólo basta que se valoren unos cuantos?

Al respecto, puede verificarse que, en los 21 casos muestra a los que nos referimos en esta investigación, se han analizado los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad. No quedan claras las razones por las que se han elegido los cinco criterios, quizás sólo sea por pura exigencia mecánica y metodológica es decir, puesto que así se venía haciendo y la metodología sólo los consideraba a ellos entonces, había que analizar tales criterios sin más. Aunque, veremos más adelante, qué puede haber ocurrido para que se tienda a analizar tales criterios.

El que se analicen los cinco criterios puede tener un efecto limitador del análisis que pretende realizarse es decir, pueden quedarse sin analizar aspectos de particular relevancia para cada caso concreto o, por el contrario, pueden

analizarse aspectos de poca relevancia para los intereses propios de la administración o del resto de interesados en la evaluación. Así, por ejemplo, desde mi punto de vista, en proyectos y/o programas de naturaleza social o de prestación de servicios públicos en los que alguna administración pública tiene que intervenir parece impropio analizar criterios como viabilidad y eficiencia, criterios ligados a la rentabilidad económica y el aprovechamiento de recursos, cuando la acción y/o intervención no se orienta a ello y, muchas veces, constituyen fuente de déficit para el Estado o se trata de servicios que el Estado debe brindar con independencia de que le reporten beneficios económicos. Quizás en este tipo de intervenciones debería incidirse más en aspectos relativos a la cobertura y a la calidad de los servicios públicos, ya que se trata de servicios de indispensable y permanente prestación.

No obstante lo anterior, actualmente, se está tendiendo a seleccionar los criterios que se van a analizar, dependiendo del caso concreto y, dentro de él, lo que pretende evaluarse, ya sea el diseño, la gestión y/o los resultados. Así por ejemplo, en el “Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la Conservación de la Biodiversidad y el Desarrollo Sostenible en Iberoamérica”, la evaluación consta de tres partes: evaluación del diseño; evaluación del modelo de gestión; y, evaluación de resultados. En cada una de estas partes se han previsto analizar determinados criterios así, en la evaluación del diseño, se ha previsto evaluar la pertinencia, la coherencia y la viabilidad; en la evaluación del modelo de gestión, se ha previsto evaluar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia; y, en la evaluación de los resultados, se ha previsto evaluar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la viabilidad.

En este último caso, podemos observar que se analizan aspectos distintos de la acción y/o intervención, teniendo en cuenta criterios diferentes. Al parecer, la utilización de los cinco criterios previstos en la metodología de la cooperación española sólo son aplicables todos a la vez, para casos en los que se quieren evaluar impactos; luego, dependiendo si se quieren evaluar diseño, implementación, etc. se opta por hacer una selección de criterios. En ese sentido, parece más conveniente analizar criterios como pertinencia y coherencia, cuando se trata de evaluar los diseños y, quizás, la implementación; pues, si se analizan criterios como eficacia y/o eficiencia, por ejemplo, dado que aún no se ha puesto en marcha la intervención, puede que se incurra en inconsistencias, lo mismo ocurriría si se analiza el impacto y la viabilidad.

Después, de estas consideraciones, nos planteamos con otra perspectiva la razón de por qué la administración central española al encargar las evaluaciones siempre proponía el análisis de los cinco criterios clásicos. Al respecto, consideramos que sólo le interesaba la realización de evaluaciones de impacto y no otro tipo de evaluaciones en las que se analice el diseño y/o implementación. Un indicador de ello es el relativo a los intervalos de tiempo existentes, de más o menos de un año, entre que se termina de ejecutar el proyecto y/o programa y entre que éste se evalúa (Anexo I). Ante tales intervalos, sólo cabe plantearse hacer evaluaciones de impacto, antes que otro tipo de evaluaciones, aunque ello no obsta para que puedan hacerse, pero asumiendo el riesgo de que los resultados de la evaluación no sean tan útiles y oportunos, dada la lejanía en el tiempo entre la finalización de la intervención y la realización de la evaluación.

Por tanto, puede observarse que las evaluaciones de impacto han tenido especial preferencia por parte de la administración, lo cual, desde mi punto de vista, limita su capacidad de conocer de manera íntegra las acciones y/o intervenciones en sus fases de diseño e implementación propiamente que, al fin y al cabo, son aquellas en razón de las cuales se producen resultados e impactos. El conocer más acerca de las acciones y/o intervenciones puede ayudar a la administración en su afán de mejorar, ilustrar acciones futuras y facilitar la rendición de cuentas, en tanto fines de la evaluación. En ese sentido, sería conveniente que la administración oriente esfuerzos para la realización de evaluaciones que sean una función tanto de las fases de la acción y/o intervención – evaluación de diseño o implementación –, como del momento de realización de la misma – evaluación *ex – ante* y evaluación intermedia –.

- e. Los recursos y el tiempo asignado.- El CAD de la OCDE no especifica el contenido tanto de los recursos como del tiempo, quizás no es la oportunidad de hacerlo en esta definición. No obstante, considero que al hablar de recursos, lo hace en un sentido amplio que engloba tanto recursos humanos, como recursos económicos; y, cuando habla de tiempo, se refiere, básicamente, a la calendarización, periodificación o duración de la evaluación.

– Los recursos.- Toda evaluación requiere de unos recursos humanos y económicos para poder llevarse a cabo. Así, en cuanto a los recursos humanos

para la realización de las evaluaciones, podemos decir que son de responsabilidad de las entidades evaluadoras su respectiva dotación. La administración, en los TdR que elabora, establece un número mínimo de personas integradas en un equipo, número que oscila entre tres y cuatro integrantes con especialidades en cooperación para el desarrollo, en evaluación y en la materia objeto de la acción y/o intervención, tal como se establece en el “Pliego – Tipo. Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006).

En cuanto a los recursos económicos, la evaluación tiene un coste que lo fija la misma administración y, en función de ello, las entidades evaluadoras deben hacer sus previsiones. El monto se muestra en la misma Convocatoria para la realización de evaluaciones, en ese sentido, las entidades evaluadoras ya conocen la cantidad de la que dispondrán antes de tener acceso a los TdR.

- El tiempo.- Al respecto, como mencionábamos antes, la referencia al tiempo corresponde a la calendarización o duración de la evaluación. En el Capítulo I hacíamos referencia a que la evaluación debe de ser útil y práctica, aspectos sin los cuales la evaluación no tendría mucho sentido en cuanto proceso de investigación sistemática orientado a la mejora, a la ilustración de acciones futuras y a la rendición de cuentas. La utilidad y la practicidad guardan una relación directa con la duración de la evaluación pues, una evaluación extensa y dilatada en el tiempo puede generar unos productos que quizás ya no sirvan en el momento en que se muestran así, podría ser “demasiado tarde” para la consecución de los fines que persigue la evaluación. Es por ello que, la evaluación debe de preverse en función de los fines de la misma es decir, en función de los fines, debe de plantearse cuánto debe de durar la evaluación.

Una vez definida la duración de la evaluación debe de plantearse un calendario de actividades es decir, como hemos visto, en los procesos evaluativos de la administración central española se prevén unas fases típicas – Estudio Gabinete, Trabajo de Campo y Elaboración de Informe Final –, las cuales, al igual que lo comentado en el párrafo anterior han de determinarse en función de los fines de la evaluación.

La duración del proceso evaluativo debe ser producto de la coordinación entre la administración y las entidades evaluadoras, lo cual no quita que ambas partes planteen de forma unilateral un cronograma determinado. Así, deben de conjugarse las dos visiones relativas a la duración para que la evaluación sea más efectiva y adecuada a la naturaleza de la acción y/o intervención que pretende evaluarse, ya que distinta es la visión de la administración y la de las entidades evaluadoras. No obstante, siempre queda a salvo la prerrogativa de la administración para decidir acerca de la duración de la evaluación, ya que todo cambio debe de ser notificado y autorizado por ella.

A continuación mostraremos un cuadro que nos puede ayudar a visualizar la disposición del calendario de los distintos procesos evaluativos y sus fases típicas de Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y elaboración de Informe Final. Observaremos que en algunos procesos queda clara la duración, en otros sólo se estima cuánto va a durar y, en otros, no figura nada. Asimismo, observaremos que sólo a partir de los tres último procesos evaluativos pueden hacerse comparaciones entre lo establecido en los TdR y lo que realmente se hizo, ya que se cuenta con aquéllos en los respectivos informes finales.

Tabla IV.6.:

CALENDARIZACIÓN DE PROCESOS EVALUATIVOS EN SUS FASES RESPECTIVAS

PROGRAMA Y/O PROYECTO	DISPONIBILIDAD DE TdR	FASE DE GABINETE	TRABAJO DE CAMPO	ELABORACIÓN DE INFORME FINAL	DURACIÓN TOTAL DE LA EVALUACIÓN
El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial	No	Desconocida	4 al 25 de Octubre de 1998	25 de Octubre al 13 de Noviembre de 1998	No es posible calcularlo
Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Flores (Petén, Guatemala)	No	19 al 27 de Octubre de 1998	28 de Octubre al 11 de Noviembre de 1998	12 al 30 de Noviembre de 1998	42 días
Escuelas – Taller en Iberoamérica	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	No es posible calcularlo
Fondo de Ayuda al Equipamiento	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	No es posible calcularlo
Programa de Cooperación Hispano – Peruano	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	No es posible calcularlo
Erradicación del Trabajo Infantil	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	No es posible calcularlo
Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	Entre Julio y Noviembre de 1999
Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	Entre Julio y Diciembre de 1999
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA	No	Desconocida	10 de Noviembre al 1 de Diciembre de 2000	Desconocida	No es posible calcularlo
Programa “SAIL” en la Isla de Camiguín en Filipinas	No	Últimos diez días de noviembre de 2000	Veinte primeros días de Diciembre	Mes de Enero y la Primera quincena de Febrero	76 días
Proyecto DRI Cotacachi (1998 – 2001)	No	Desconocida	Abril de 2002	Desconocida	No es posible calcularlo
Reforma Judicial en la República de Bolivia	No	Desconocida	Desconocida	Desconocida	No es posible calcularlo
Programa de Cooperación Hispano – Peruano 1999 – 2001	No	17 de Octubre al 5 de Noviembre de 2001	5 al 30 de Noviembre de 2001	1 al 21 de Diciembre de 2001	65 días

Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	No	Desconocida		Desconocida		Desconocida		No es posible calcularlo
Programa de Cooperación Hispano – Boliviano	No	8 de Octubre al 15 de Noviembre de 2002		7 de Noviembre al 3 de Diciembre de 2002		5 de Diciembre de 2002 al 15 de Marzo de 2003		174 días
Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico – Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade – Velha	No	18 de Diciembre de 2003		Febrero de 2004 (2 semanas)		Marzo de 2004		103 días
Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania	Sí	Desconocida	Desconocida	Desconocida	Desconocida	Desconocida	Desconocida	Entre Mayo y Febrero de 2005
Cooperación Española en Salud en Mozambique	Sí	4 semanas	Desconocida	2 a 3 semanas	Desconocida	5 semanas	Desconocida	Entre Abril de 2004 a Marzo de 2005
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua	Sí	3 a 4 semanas	17 de Agosto al 13 de Septiembre de 2004	2 a 3 semanas	16 de Septiembre al 1 de Octubre de 2004	8 semanas	15 de Diciembre	Entre Agosto de 2004 al Mayo de 2005
Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras	Sí	3 semanas	18 de Noviembre al 13 de Diciembre	2,5 semanas	23 de Octubre al 5 de Noviembre de 2004; y, 7 de Febrero al 12 de Febrero de 2005	4 semanas	14 de Febrero al 11 de Febrero de 2005	Entre Septiembre de 2004 a Julio de 2005
Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica*	Sí	12 semanas	De Marzo a Junio de 2006	8 semanas	Junio – Julio de 2006	4 semanas	Agosto 2006 – Marzo de 2007	Marzo de 2006 a Marzo de 2007

Fuente: Elaboración propia

*Las fechas señaladas en las columnas de la izquierda son orientativas, según los mismos TdR. Las fechas de duración total de la evaluación se refieren a las del inicio de la primera actividad hasta la publicación de la misma. Las duraciones en general son aproximadas.

Hay que precisar que el cuadro anterior se ha elaborado en función de la información disponible, la misma que está reflejada en los respectivos informes de evaluación. Así, por ejemplo, el disponer de los TdR nos permite conocer los intereses de la administración respecto de la evaluación, para comparar y juzgar mejor acerca de los diversos aspectos del proceso evaluativo que se reflejan en el Informe de evaluación. En ese sentido, y para lo que a nosotros nos interesa en este apartado, se nos ha permitido hacer una comparación entre el tiempo planteado por la administración y el tiempo realmente empleado por las entidades evaluadoras.

De los 21 casos analizados, sólo los cinco últimos muestran información suficiente que nos permite hacer una valoración acerca del tiempo realmente empleado para evaluar. En ese sentido, parece ser que no interesa mostrar el tiempo utilizado en el proceso evaluativo, quizás para no quedar mal ante los potenciales usuarios o, porque, se piensa que el conocimiento de ello no es relevante.

También puede observarse que cada vez más el tiempo de las evaluaciones, en las que se ha podido verificar su duración, es más largo conforme se van sucediendo una tras otras. Es decir, mientras que, por ejemplo, primero hay evaluaciones de entre 40 y 70 días; últimamente, hay evaluaciones de más de 150 días, lo cual nos permite inferir que se está incidiendo mucho en estudiar aspectos que antes no se estudiaban en profundidad o que se están estudiando más aspectos. Asimismo, se observa que los tiempos planteados por los TdR de los que tenemos evidencia se muestran como “tiempos estimados”, muchos de ellos respetados por parte de las entidades evaluadoras. Esto contrasta sobre todo con los primeros casos, en los que no constan ni siquiera tiempos estimados.

La consideración del tiempo en evaluación nos puede dar una idea de cómo se han estado utilizando los recursos y qué se ha estado haciendo realmente para conseguir los fines propios. Es decir si, por ejemplo, es coherente que una evaluación dure 40 días ó 70 ó más, quizás ello dependerá de la naturaleza de la acción y/o intervención que se está evaluando pero, desde mi punto de vista, debe depender más de qué es lo que se quiere obtener con la misma evaluación y de la necesidad de la disponibilidad de la información es decir, si la administración se plantea dar continuidad a un proyecto y/o programa, es

necesario que cuánto antes cuente con información acerca de sus antecedentes, pues de no ser así, quizás las decisiones pueden devenir en inútiles, ya sea por la pérdida de interés, tanto de la misma administración como de los beneficiarios de la acción y/o intervención que se plantea continuar.

El tiempo es un recurso que debe administrarse con la finalidad de conseguir los fines que se plantea la misma evaluación es decir, mientras la evaluación sea útil y práctica, tanto para la administración como para los demás interesados en ella, los parámetros de duración pueden ser mayores o menores. Es decir, la duración debe ser una función de la utilidad y la practicidad.

- f. Presentación de informes.- Al respecto, podemos decir que se trata de cumplir una formalidad de importancia relevante para el lector del informe de evaluación que, en primer lugar, es la propia administración. La presentación deberá responder a un esquema sistemático y ordenado que muestre con claridad todo lo que se ha hecho durante el proceso evaluativo: fines, propósitos, materia a evaluar, metodologías, criterios, conclusiones, recomendaciones, etc.

La administración central española ha previsto que para la elaboración de los Informes de evaluación se tenga el siguiente esquema:

- Portada
- Introducción
 - ◆ Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
 - ◆ Objetivo de la Evaluación
 - ◆ Estructura de la Documentación presentada
 - ◆ Metodología empleada en la Evaluación
 - ◆ Condicionantes y límites del estudio realizado
 - ◆ Presentación del Equipo de Trabajo
 - ◆ Descripción de los trabajos ejecutados
- Descripción de las Intervenciones realizadas
 - ◆ Concepción inicial
 - ◆ Descripción detallada de su evolución

- Metodología
- Criterios de evaluación
- Conclusiones y enseñanzas obtenidas (priorizadas, estructuradas y claras)
- Recomendaciones
- Anexos

Este esquema de presentación ha sido adoptado últimamente por la administración española, ello puede verificarse en los cinco últimos procesos evaluativos que se están llevando a cabo. Antes, desde mi punto de vista, el esquema era más libre, es decir, se establecían unos mínimos y se dejaba el resto a libertad de las entidades evaluadoras. Esto se infiere de la verificación de los informes de evaluación, así por ejemplo:

**Tabla IV.7.:
ALGUNOS ESQUEMAS DE INFORMES DE EVALUACIÓN**

El Sector Cacao en Guinea Ecuatorial
Entidad evaluadora: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y Empresa Transtec
Introducción
Descripción de las Acciones Analizadas
– Situación del Cacao en el Mundo y en Guinea Ecuatorial
– Concepción Inicial y Actividades Emprendidas
Metodología
Criterios de Evaluación y Factores de Desarrollo
Conclusiones y Lecciones aprendidas
Recomendaciones
Fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Flores (Petén, Guatemala)
Entidad Evaluadora: DMAS Consultora S.A.
Antecedentes
Objetivo de la Evaluación
Entorno del Proyecto
Metodología de la Evaluación
Principales Hallazgos
Conclusiones
Recomendaciones
Índice de Tablas
Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas
Entidad Evaluadora: Empresa Techassist
Prólogo
Antecedentes, objetivo, enfoque metodológico y limitaciones de la evaluación
Descripción del instrumento
Resultados de la evaluación
Criterios de evaluación y factores de desarrollo
Conclusiones y Recomendaciones
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA
Entidad Evaluadora: GPI Consultores
Prólogo
Antecedentes, Objetivo, Enfoque Metodológico y Condicionantes de la Evaluación

Desarrollo del Programa
Resultados de la Evaluación
Conclusiones y Recomendaciones
Glosario de Siglas Utilizadas
Programa para la recuperación del patrimonio histórico – arquitectónico y para del desarrollo turístico y agrícola de Cidade – Velha
Entidad Evaluadora: Consultora OTYPSA
Antecedentes, Objetivos y Enfoque Metodológico
Contexto y descripción del Programa
Criterios de Evaluación y Factores de Desarrollo
Conclusiones y Recomendaciones

Fuente: Elaboración propia

Esta muestra nos permite identificar la disparidad de esquemas seguidos por las diversas entidades evaluadoras. Al parecer, cada entidad sigue su propio criterio cuando se trata de presentar y/o elaborar los informes de evaluación. No obstante, la administración española, con el esquema antes descrito, pretende estandarizar con la finalidad de poner a disposición de los interesados más información acerca de la acción y/o intervención evaluada pues, de hecho, tal esquema se orienta a proporcionar más información que los demás arriba apuntados.

Por tanto, la presentación es un indicador del contenido del proceso evaluativo, en ese sentido, tendría que orientarse a reflejar aspectos relevantes del mismo para una mejor comprensión.

Hemos desglosado cada una de las partes de la definición de TdR que hemos adoptado y nos han mostrado la importancia que tienen para el proceso evaluativo en particular y para la política de evaluación en general. Los TdR van a orientar y delimitar el trabajo de los evaluadores, teniendo en cuenta los fines de la evaluación y los intereses de la administración.

Asimismo, desde mi punto de vista, los TdR son el reflejo preciso y concreto de la voluntad de la administración, en lo que al contenido de la evaluación específica se refiere. Es por ello que deben de ser claros, puntuales y rigurosos, si es que se quiere dar a conocer una voluntad concreta. En ese sentido, el conocimiento cabal de los TdR por parte de las entidades evaluadoras debe de ser una prioridad para la administración, por lo que se hace necesario que generen espacios de aclaración y discusión respecto a ellos, incluso, durante el desarrollo del proceso evaluativo y no sólo al inicio del mismo.

I.5.2. El proceso evaluativo

El proceso evaluativo se articula, fundamentalmente, en función de las tres fases típicas de toda evaluación, dígame: Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y Realización del Informe Final. En ese sentido, la administración española, siguiendo ese criterio, ha elaborado un *iter* a seguir, en el que se integran tales fases, cada una de las cuales consta de una actividad y de una entidad responsable. En este apartado nos ocuparemos sólo de las fases y de las actividades respectivas, pues las entidades responsables serán el objeto de análisis de otro apartado. Al respecto, cabe precisar que tales fases, proceden de tres fuentes principales, ya citadas en el Capítulo anterior: en la publicación “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007); el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006); y, en el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007). En tales documentos se hacen referencia a tales fases, aunque, hay que hacer algunas precisiones.

En el primer documento, se hace una referencia esquemática y resumida del proceso evaluativo, a modo de información; es decir, desde mi punto de vista, tal documento tiene un cometido más informativo que formativo, instructivo y orientador. En los otros dos documentos, no ocurre lo mismo así, en el “documento interno” mencionado, si bien se muestra esquemático, nos da más información respecto de las actividades precisas que se realizan en cada una de las fases y, además, nos muestra quiénes son los agentes responsables de las mismas. En el “manual”, hay un desarrollo sistemático de cada una de las fases que les da más ilación al desarrollo mostrado en el documento anterior, no obstante, considero que bastaría con la información de este último documento para tener un conocimiento completo de las fases del proceso evaluativo. Por tanto, estos dos últimos documentos mencionados, a mi entender, son más formativos, instructivos y orientadores que el primero, ya que, incluso, nos dan a conocer a los agentes responsables de las actividades ejecutoras del proceso evaluativo, así lo hace, por ejemplo, el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación”.

En el desarrollo de este apartado, nos vamos a guiar por el documento interno, ya que, es el documento que ha servido como punto de partida de los otros dos documentos publicados es decir, a mi modo de ver, es la fuente a partir de la cual se han ido

desarrollando tales documentos, ya sea utilizando elementos de la *praxis* evaluativa o de la literatura evaluativa especializada. En ese sentido, puesto que nuestro enfoque de análisis metaevaluativo tiende a aplicarse al trasfondo que respalda o sustenta la evaluación, nos parece más adecuado apoyar nuestro estudio en las fuentes originarias y originales, ya que nos van a mostrar, de un modo más auténtico y directo, planteamientos de fondo que van a ayudarnos a conocer “qué hay detrás” de las evaluaciones específicas.

Entonces, procederemos a verificar, en base a la fuente antes mencionada, cómo es que se articula el proceso evaluativo en su propio dinamismo es decir, una vez que se decide lo que va a evaluarse, quién lo va a evaluar y, en cierta medida, cómo se va a evaluar. Digo, “en cierta medida”, porque si bien, ya se han determinado los TdR, los cuales marcan la pauta de cómo evaluar, existen aspectos más prácticos de la evaluación que sólo pueden determinarse una vez que ésta se pone concretamente en marcha: cronogramas, metodologías específicas, aplicación de criterios, planes de trabajo, etc. Así, la administración central española, para la realización específica del proceso evaluativo, ha previsto la implementación de las siguientes fases o etapas:

1. Inicio de la evaluación.- Esta fase consta de dos partes: la comunicación de la adjudicación definitiva y la primera reunión de inicio del trabajo de evaluación.
 - a. Comunicación de la adjudicación definitiva.- Esta acción es una consecuencia natural de la convocatoria para la realización de evaluaciones es decir, si se ha hecho una convocatoria específica y se ha adjudicado el objeto de la misma, es lógico que ésta se dé a conocer a los interesados, en concreto, en este caso, a la entidad evaluadora.

La comunicación puede hacerse pública o privadamente. En la comunicación pública, la administración anuncia en el diario oficial del Estado la adjudicación de la evaluación a una determinada entidad, tal como lo establece la Ley respectiva con los efectos derivados de ello: público conocimiento, oposición *erga omnes*, etc. En la comunicación privada, la administración comunica directamente a la entidad evaluadora que ha sido elegida adjudicataria del contrato de evaluación; quizás esta modo de comunicar sea una manera de que la entidad evaluadora vaya preparando el proceso evaluativo, que está a punto de emprender, se trata de un “adelanto de información” con una finalidad previsor.

b. Primera reunión de inicio del trabajo de evaluación.- Esta parte se articula en varias actividades:

- i. Revisión de los TdR: contexto, objetivos y preguntas.- Aquí es la primera y única vez en que los TdR son expuestos formalmente por la administración y la entidad evaluadora para que sean discutidos. Al respecto, considero que esta actividad es de importancia fundamental para el proceso evaluativo ya que, como hemos dicho antes, los TdR son la “hoja de ruta” del proceso y de cómo estén definidos dependerá el desarrollo adecuado del mismo.
- ii. Revisión de la metodología.- La metodología hace operativo al proceso evaluativo, en el sentido que le da los instrumentos y herramientas necesarios para su apropiado desarrollo. Es por ello que es importante conocerla ampliamente y configurarla en función del proceso evaluativo.

La revisión metodológica la hacen de manera conjunta la administración y la entidad evaluadora, quizás es el espacio con el cuenta ésta para que, en función de su conocimiento más directo de la materia a evaluar, ajuste la metodología a la misma.

- iii. Establecimiento del Plan de Trabajo.- Una vez discutidos y establecidos los TdR y la metodología, va a elaborarse el *planning* del proceso evaluativo es decir, qué es lo que se va a hacer y cuándo se va a hacer. Aquí se va a articular las Fases Típicas de todo proceso evaluativo – Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y Realización del Informe Final – en el espacio y en el tiempo.

A mi entender, esta primera reunión es decisiva para el impulso y la marcha adecuada del proceso evaluativo. Quizás sea el primer contacto formal entre la administración y la entidad evaluadora que va a marcar el trato sucesivo entre ambas partes, lo cual va a repercutir en el normal desenvolvimiento del proceso en el sentido que de él dependerán el control de posibles vicisitudes que puedan encontrarse. Asimismo, se trata de que haya claridad y transparencia desde el inicio del proceso, para evitar futuras incidencias perjudiciales para el mismo; también se trata de que, tanto administración como entidad evaluadora,

adquieran un conocimiento institucional y personal mutuo, lo cual facilita el trato posterior.

2. Estudio de Gabinete.- En esta fase el equipo evaluador se va a encargar de analizar la información de la que dispone. Para tal fin, orientará su actuar hacia la recopilación de documentos; la identificación de informantes clave; la realización de entrevistas; el análisis de la información; la preparación del trabajo de campo; y, la entrega del informe de Gabinete.

Esta fase ya implica un trabajo individual de la propia entidad evaluadora es decir, una vez que, de manera conjunta con la administración, se ha determinado lo que se va a hacer durante el proceso evaluativo, se procederá a hacer un análisis situacional de la acción y/o intervención que va a evaluarse y se elaborará el planteamiento de trabajo *in situ* de la propia evaluación es decir, cómo se va a abordar la evaluación.

Desde mi punto de vista, esta fase va a reflejar el interés de trabajo de la entidad evaluadora y, su capacidad y experiencia en materia evaluativa, ya que es el espacio en el que se determinan las actividades que se van a realizar, para que el proceso evaluativo se corresponda con los intereses planteados por la propia administración en el contrato de evaluación y en los TdR.

3. Análisis del informe preliminar del Estudio de Gabinete.- A mi modo de ver, se trata de una fase “bisagra” entre el Estudio de Gabinete y el Trabajo de Campo, pues va a articular ambas fases en el sentido que, la segunda va a dar pie a que la primera se concrete y se lleve a la práctica. Asimismo, podríamos decir que esta fase va a ser un “filtro” para el trabajo planteado por la entidad evaluadora, pues se trataría de verificar si sus planteamientos se adecuan a los de la administración y a los de la acción y/o intervención que pretende evaluarse.

En tal sentido, la administración ha previsto estructurar esta fase en las siguientes actividades:

- a. Recepción del informe preliminar y remisión a la AECID.- A pesar que la AECID no es un organismo que propiamente evalúe, tal como hemos visto en el Capítulo III, es la institución de la administración central encargada de la gestión de la cooperación para el desarrollo. Es por ello que, sus apreciaciones

y sugerencias, en materia de evaluación del objeto de su gestión, deben de ser tenidas en cuenta, pues es ella la que más conoce las diversas acciones de cooperación y puede emitir opiniones adecuadas al respecto que orienten el trabajo de los evaluadores.

- b. Revisión del informe preliminar por parte de la DGPOLDE.- Aquí, la DGPOLDE va a analizar el planteamiento de trabajo de la entidad evaluadora, con la finalidad de verificar su adecuación con los intereses planteados en el contrato de evaluación y los TdR.

Cabe precisar que, la revisión del informe preliminar, no va a ser una verificación superficial, sino que se trata de hacer una verificación en el fondo y en la forma de lo planteado por la entidad evaluadora, con la finalidad de comprobar, y ajustar si fuese necesario, el actuar adecuado y coherente de dicha entidad.

- c. Interlocución con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) para preparar el Trabajo de Campo.- Hemos dicho que esta fase se van a articular la Fase de Estudio de Gabinete y la Fase de Trabajo de Campo. Así, para la realización del Trabajo de Campo, va a ser necesario que se prevea un soporte o apoyo en el mismo terreno de la evaluación para que facilite la labor *in situ* de la entidad evaluadora en su relación con la administración. No obstante, más que un apoyo para la entidad evaluadora, a mi entender, se trata de establecer un apoyo para la administración en la comunicación con la entidad evaluadora que está trabajando en un lugar concreto.

En tal sentido, es de fundamental importancia la labor que hacen las OTC como interlocutores de la administración. Desde mi punto de vista, las OTC son una prolongación de la administración en el lugar donde se realiza la acción y/o intervención de cooperación, es por ello que, el establecimiento de relación con ellas cuando se plantea una evaluación genera un canal de comunicación que brinda información de “primera mano” a la administración e, *in situ*, a la entidad evaluadora.

- d. Revisión y análisis del informe preliminar y, remisión de comentarios.- Esta actividad es propia de la AECID en tanto gestora las acciones y/o intervenciones objeto de evaluación. Tal como hemos visto en el apartado “a”

arriba apuntado, se remite a la AECID el Informe de la Fase de Gabinete para que emita opinión al respecto; luego, la AECID debe de enviar sus conclusiones y recomendaciones.

Aquí cabría preguntarse acerca del alcance de las opiniones de la AECID es decir, cuánto vinculan a la administración y a las entidades evaluadoras o, en qué medida deben integrarse en el *planning* del proceso evaluativo. Al respecto, considero que los planteamientos de la AECID deben de ser tenidos en cuenta, en la medida que constituye información acerca de la acción y/o intervención que se está evaluando, lo cual puede servir a los evaluadores para tener una idea más integral acerca de la materia a evaluar y acerca de la idoneidad de los instrumentos de evaluación previstos en el Informe de la Fase de Gabinete. Es decir, la AECID tiene un conocimiento más amplio de la materia objeto de evaluación entonces, puede proporcionar información que ayude a enfocar y a utilizar mejor los instrumentos previstos para la evaluación. Así, en la medida que se proporcionen más datos en este sentido, las sugerencias deben de ser tenidas en cuenta.

- e. Reunión de revisión del informe preliminar de la Fase de Gabinete.- Una vez que la administración ha revisado y analizado el informe preliminar de la Fase de Gabinete elaborado por la entidad evaluadora, se reúnen estas tres entidades para establecer, de manera definitiva, la manera cómo se va a trabajar en el terreno. En ese sentido están previstas las siguientes actividades: adaptación de las sugerencias planteadas tanto por la administración; orientar el trabajo de campo; determinar la agenda del trabajo de campo; y, establecer el Plan definitivo del trabajo de campo.

Al respecto, a mi modo de ver, esta actividad viene a ser el cierre de un conjunto de actividades orientadas a establecer un Plan de Evaluación específico. Así, tres entidades, dos de ellas parte de la Administración y la otra un entidad externa, han elaborado, analizado y discutido un planteamiento de trabajo entonces, corresponde ahora perfilarlo y acabarlo, con la finalidad de hacerlo operativo. A partir de aquí, podemos decir, que empieza el trabajo de evaluación *in situ* que va a mostrar cómo se está llevando a cabo en la práctica la acción y/o intervención de Cooperación.

Esta fase, podríamos decir, es una continuación de la Fase de Estudio de Gabinete, en la que se van a perfeccionar planteamientos de evaluación cara a un proceso evaluativo que se pretende transparente y efectivo, en el sentido que nos muestre el contenido real de la acción y/o intervención de cooperación que se va a ejecutar, que se está ejecutando o que ya se ejecutó.

4. El Trabajo de Campo.- En esta fase se va a ejecutar lo planificado en las fases anteriores, en concreto, en la Fase de Estudio de Gabinete. Aquí, van a ponerse en marcha, básicamente, las herramientas de análisis de datos y de recopilación de información previstas, tales como: realización de encuestas, realización de entrevistas, reuniones de trabajo con agentes clave, etc. Desde mi punto de vista, se trata de tener un contacto directo, y no sólo documental, con la realidad que se está evaluando y con quiénes la están ejecutando.

Aquí va a tener un papel clave la coordinación con la OTC, en tanto interlocutor de la administración en el terreno de evaluación, ya que servirá de nexo *in situ* con la entidad evaluadora.

5. Realización del informe final.- Esta es la última fase típica prevista dentro del proceso evaluativo. Así, se trata de que toda la información recopilada por distintos medios se muestre de manera sistemática y completa, de tal forma que se dé a conocer la acción y/o intervención de cooperación en los diversos aspectos en función de los cuales ha sido analizada.

Aquí, se distinguen varias actividades que articulan el desarrollo de esta fase: redacción y entrega del primer borrador del informe final; remisión del informe final a la administración; revisión y análisis del informe final por parte de la administración; remisión de comentarios de la administración a la entidad evaluadora; y, entrega del informe definitivo.

Podemos apreciar que un informe final de evaluación es el producto, no sólo de un conjunto de actividades de análisis de datos y de recopilación de información, sino que también, de un conjunto de actividades de verificación de los contenidos que se plantean verter en el mismo. En ese sentido, el planteamiento aquí propuesto formula que, antes de su presentación en cuanto tal, sea revisado por el órgano gestor y el órgano evaluador de la administración, para garantizar así la existencia

de un documento adecuadamente elaborado, conforme lo requiere la administración.

Al respecto, añadiría un elemento más a la puesta en consideración del informe final a los órganos gestores y evaluadores de la cooperación previa su presentación en cuanto tal, que sería el consenso. Es decir, desde mi punto de vista, se pretende que el informe final de evaluación sea un documento consensuado en el que se muestren de acuerdo todas las partes interesadas dígase, la administración y la entidad evaluadora, y que además, garantice la transparencia en la transmisión de información relativa al proceso evaluativo.

Hemos visto entonces que el proceso evaluativo está integrado por unas fases determinadas y éstas, a su vez, por subfases. Cada una de estas fases y subfases tienen un contenido determinado que se orienta, fundamentalmente, a dar información acerca de cada uno de los pasos que se siguen en el proceso es decir, se trata de ganar en claridad y transparencia, tanto en el nivel de la administración como en el nivel de la entidad evaluadora y de las relaciones entre ambas. En ese sentido, cabe que entre ellas se intercambien y se den a conocer sus actividades ya que se trata de un proceso que las involucra a todos y, sobre el que todas tienen intereses particulares: la administración, conocer una determinada gestión; y, la entidad evaluadora, conocer una determinada gestión para transmitírsela a la administración y adquirir experiencia evaluativa.

Hasta aquí hemos mostrado cuáles son las acciones que ponen en marcha la política de evaluación, en tanto manifestación de una función de evaluación de la administración; se trata de acciones que explicitan la política, la caracterizan y distinguen de otro tipo de políticas públicas. A mi modo de ver, las acciones que aquí hemos explicado son una muestra tangible de todo el bagaje conceptual y metodológico que se ha construido para que la administración realice efectivamente evaluaciones cada vez más especializadas y útiles para ella. En ese sentido, podemos afirmar que son un signo distintivo específico de la política de evaluación.

Asimismo tales acciones, desde mi punto de vista, son el reflejo de todo un planteamiento de fondo, en el que la administración asume el compromiso de evaluar determinadas actuaciones, en este caso, acciones y/o intervenciones de cooperación

para el desarrollo, con lo cual pone en marcha determinados mecanismos para que su compromiso se traduzca en hechos concretos.

Ahora, vistas las acciones específicas que ponen en marcha la política de evaluación toca mostrar y analizar a los que llevan a cabo tales acciones y el rol que en ellas desempeñan, desde el punto de vista del criterio de proceso.

II. Los roles de los agentes que han puesto en marcha la política de evaluación

Al igual que en el apartado anterior, aquí nos apoyaremos más en el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006), dada su naturaleza originante respecto de los otros dos documentos y, además, porque nos da un mayor alcance respecto de los agentes que asumen la realización de cada una de las fases y, en ellas, de las actividades que las integran. Así, este apartado lo vamos a articular en tres bloques: instituciones públicas; entidades evaluadoras; y, entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación y demás intervinientes. Esta clasificación responde a la naturaleza institucional de cada uno de los agentes que hemos identificado, en función de la cual tienen asignados unos roles específicos por parte de la misma administración.

II.1. Instituciones públicas

II.1.1. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La AECID, como hemos visto, es una organización de la administración que va asumir la gestión y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo y, en concreto, la que corresponde a la administración central española. La evaluación de las acciones de cooperación que gestiona la AECID, desde que se empezó a plantearse, la realizan órganos de la administración distintos y ajenos a la AECID para garantizar la imparcialidad de dicha evaluación; en ese sentido, se han ido creando sucesivamente la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).

No obstante lo anterior, la participación de la AECID en las acciones que ponen en marcha la política de evaluación no se ha dejado de lado, ya que participa en determinadas actividades. Es decir, pese a que la AECID no evalúa, en el contexto de la política de evaluación, se la ha incluido y se le ha dado unas determinadas funciones. Al respecto, considero que la inclusión de la AECID en el ámbito de la evaluación responde al hecho de que, como gestiona parte la materia a evaluar, conviene que participe en el ámbito de evaluación de la misma, lo cual no signifique que evalúe efectivamente, pero sí que pueda dar sugerencias y recomendaciones sobre determinados aspectos que configuran la política en general y los procesos evaluativos en particular.

Así, la AECID participa en las siguientes actividades previas, sucesivas y/o posteriores del proceso evaluativo (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006):

1. Comunicación de las acciones y/o intervenciones a evaluar.- Aquí la participación de la AECID es más bien pasiva que activa en el sentido que, no participa directamente en la selección de las acciones y/o intervenciones, sino que más bien, se limita a ser receptora de una decisión adoptada por la DGPOLDE y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI).
2. Delimitación del ámbito de la evaluación.- Aquí la participación de la AECID es de capital importancia ya que, en tanto gestora de las acciones y/o intervenciones a evaluar, posee información privilegiada acerca de las mismas, por lo que es necesario contar con ese conocimiento para garantizar la integridad y la claridad de la evaluación. Esta actividad implica acciones relativas al intercambio de información, el establecimiento del calendario de trabajo y la constitución de un “Comité de Seguimiento de la Evaluación”.
3. Revisión y comentarios del borrador de los TdR.- Una vez que la DGPOLDE redacta los TdR, ésta envía una copia de los mismos a la AECID para que los revise y, de ser el caso, haga los comentarios que considere pertinentes. Al respecto, los TdR nos van a marcar la pauta a seguir para la realización de las evaluaciones de determinadas acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. En ese sentido, dado que la AECID es la gestora de la cooperación para el desarrollo desde la administración central, posee información útil acerca de

las mencionadas acciones y/o intervenciones, por lo que se hace necesario contar con su parecer acerca del modo de evaluarlas.

4. Primera reunión del trabajo de evaluación.- En esta fase la participación de la AECID se hace de manera conjunta con la entidad evaluadora y la DGPOLDE. Aquí, el conocimiento que la AECID tiene sobre la materia objeto a evaluar va a servir para enriquecer el trabajo previsto para esta fase ya apuntado arriba, dígase: revisión de los TdR, revisión de la metodología y el establecimiento del plan de trabajo donde se definen las fases y la periodificación del proceso evaluativo.
5. Revisión y análisis del informe preliminar de la Fase de Estudio de Gabinete.- Una vez realizada la Fase de Estudio de Gabinete, se elabora un informe preliminar donde se recogen todos los aspectos necesarios para poder implementar el proceso evaluativo. Este informe preliminar, es enviado a la AECID para que lo analice y manifieste su opinión al respecto, en concreto, sobre los modos de proceder durante el proceso evaluativo: trabajo de campo, agenda de trabajo de campo y consolidación del plan de trabajo planteado inicialmente.
6. Análisis, revisión y comentarios del informe final de evaluación.- Al desarrollar el apartado relativo a la realización del informe final, vimos que es producto de un proceso previo es decir, que no se trata de redactar un informe sin más sobre una determinada información, sino que dicho informe es la consecuencia de un conjunto de actividades, dentro las cuales se puede identificar a la AECID como actor interviniente. Así, la AECID recibe el primer borrador del informe final para que lo analice y realice los comentarios oportunos, para luego remitirlo a la DGPOLDE.
7. Comunicación de resultados y retroalimentación.- Esta actividad se concreta en la presentación de las conclusiones y recomendaciones por parte de la entidad evaluadora. Aquí, desde mi punto de vista, la AECID participa en tanto parte interesada en los resultados del proceso evaluativo pues, en cierta medida, se está evaluando parte del objeto de su gestión.
8. Elaboración del Plan de Actuación para la Implementación de las Recomendaciones.- El proceso evaluativo, en principio, culmina con la realización del informe final pero, además, se pretende que tenga algún impacto en la gestión y dirección de las acciones y/o intervenciones que se han evaluado, al menos es lo

que se pretende con los fines de la evaluación. En ese sentido, dado que la gestión está en manos de la AECID, va a ser necesario que busque el modo de instrumentar para poner en práctica, las recomendaciones establecidas en el informe final de evaluación.

Desde mi punto de vista, el rol de la AECID puede entenderse de dos maneras, por un lado, podemos hablar de un rol asesor; y, por otro, de un rol consultivo. En cuanto al primer rol, podemos decir que, todo lo que la alta dirección de la administración plantea debe de contar con el apoyo, o al menos la opinión, de la AECID; y, en cuanto al segundo rol, la AECID es consultada sobre los diversos temas relativos a la evaluación antes de tomarse una decisión definitiva en ese sentido. Ambos roles son complementarios, pues la petición de asesoría puede culminar en una consulta formal, sin cuya respuesta no se puede adoptar ninguna decisión.

Asimismo, considero que el rol de la AECID en materia de evaluación es más periférico que central, en el sentido que no entra a definir criterios, metodologías, herramientas, finalidades, propósitos, etc., digamos, que ello no entra en los asuntos definidos en la esfera de sus competencias específicas. El papel de la AECID está más orientado a la cooperación que a la evaluación de la cooperación, lo cual no quiere decir que no haga seguimiento de las actividades que promueve, ya que sería poco razonable que no controlase su propio actuar pero, no hace propiamente evaluación tal como aquí se plantea.

II.1.2. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)

La DGPOLDE tiene como antecedentes inmediatos a la SGPEPD y al OPE, tales entidades se crearon con claras competencias de evaluación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y, dependientes de una Secretaría de Estado, que también ha sufrido cambios orgánicos y nominativos. Los antecedentes institucionales de la DGPOLDE, nos muestran que, poco a poco, se le ha ido dando más relevancia y presencia a la evaluación dentro de la política de cooperación, un indicador de ello es que se ha elevado el rango administrativo de las entidades con competencias específicas en evaluación: de subdirección general a dirección general. Este indicador nos permite inferir que se ha aumentado la capacidad de interlocución institucional de la entidad administrativa encargada de la evaluación es decir, ahora va a poder tratar “a otro nivel” con lo demás órganos de la administración.

Tal situación, desde mi punto de vista, significa mayor autonomía, mayor capacidad organizativa, mayor capacidad de decisión y mayor presencia política en el entramado organizacional de la administración en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y, por qué no, en los demás ámbitos competenciales que guarden relación con él. Así, por ejemplo, si en un principio la OPE se crea para evaluar y, recién empieza a evaluar diez años después de su creación, es porque no tenía capacidad suficiente, ni organizativa ni competencial, para llevar a cabo evaluaciones (Gudiño 1998, 7). Ahora, convertido el órgano con competencias específicas en evaluación en una “Dirección General”, no puede dejársele sin capacidades organizativas y competenciales suficientes ya que, organizacional y políticamente, estamos hablando de otro nivel administrativo que necesita de más medios para poder cumplir adecuadamente sus funciones.

En tal sentido, la DGPOLDE, en tanto órgano administrativo de alto rango, no puede limitarse a organizar, más o menos, unas determinadas actividades de evaluación, sino que debe de ser capaz diseñar todo un marco de actuación en el que las actividades de evaluación sean sólo un aspecto del mismo, no menos importante. Es decir, debe de ser capaz de crear un modo de hacer evaluación que no sólo se centre en actividades, sino que responda a todo un proceso metódico que les den un adecuado fundamento y una razón de ser o finalidad. Así, la DGPOLDE, como veremos, no se va a limitar a dirigir acciones de evaluación, sino que va a ir más allá, va a hacer que éstas respondan a unas necesidades y se orienten a unas finalidades es decir, que se enmarquen dentro de una política y que respondan a ella.

Entonces, si nos planteamos hablar de roles de la DGPOLDE dentro del criterio de proceso desarrollado en este Capítulo, vamos a poder identificar la existencia de roles de carácter directivos, organizativos y coordinadores. Así, sus roles serían los siguientes (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006):

1. Organizar la reunión en la que se seleccionan las acciones y/o intervenciones a evaluar, junto con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), así como, comunicar a la AECID la acción y/o intervención elegida.

2. Organizar la reunión en la que, junto con la AECID, se delimita el ámbito de la evaluación, se establece un calendario de evaluación y se constituye un Comité de Seguimiento de la Evaluación.
3. Elaborar los TdR, lo cual implica a su vez, la realización de determinadas acciones de particular relevancia:
 - a. Revisión, sistematización y análisis de la información.- Aquí, la DGPOLDE va a definir el objeto de la evaluación y va a analizar el contexto respectivo; identificará las necesidades informativas; y, delimitará los criterios de evaluación y las preguntas relevantes.
 - b. Redactar el primer borrador de los TdR.
 - c. Consolidar los TdR, previa consulta a la AECl.
4. Dirigir el procedimiento administrativo para la contratación de la entidad evaluadora así, está previsto que inicie el procedimiento, seleccione las ofertas, tramite la adjudicación definitiva y firme, junto con la entidad evaluadora seleccionada, el contrato respectivo.
5. Participar, junto con la AECID y la entidad evaluadora, en la primera reunión de trabajo del inicio de la evaluación, en la que se revisarán los TdR y la metodología previstos y, se establecerá un Plan de Trabajo.
6. Revisar el informe preliminar de la Fase de Estudio de Gabinete en la forma y en el fondo.
7. Establecer contacto con las OTC, con la finalidad de garantizar la idoneidad del Trabajo de Campo.
8. Participar, junto con la AECID y la entidad evaluadora, en la revisión y consolidación definitiva del informe preliminar de la Fase de Estudio de Gabinete.
9. Coordinar, junto con la entidad evaluadora y la OTC, la organización y puesta en marcha de la Fase de Trabajo de Campo.
10. Analizar y revisar el informe final de evaluación elaborado por la entidad evaluadora.
11. Organizar la presentación de las conclusiones y recomendaciones por parte de la entidad evaluadora.
12. Difundir los resultados para lo cual, está previsto la realización de las siguientes actividades específicas:
 - a. Revisión de la estructura y presentación del informe final.
 - b. Edición y publicación del informe final.
 - c. Publicación del informe final en la página web.
 - d. Distribución y comunicación del informe final.

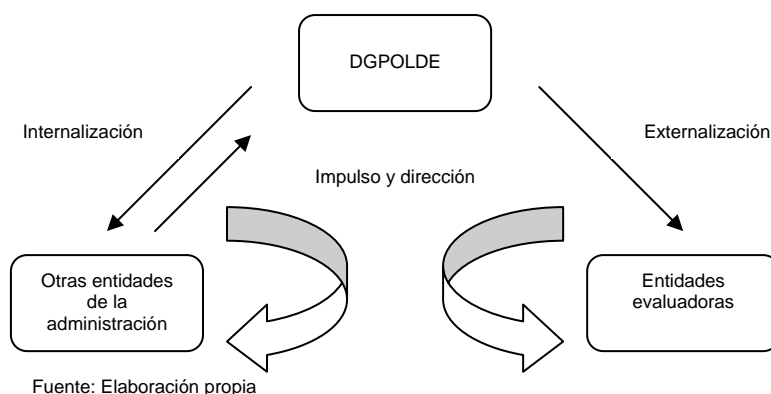
13. Elaborar un documento que contemple las conclusiones y recomendaciones a las que se ha llegado en el informe final.
14. Hacer seguimiento al Plan de Actuación para la Implementación de las Recomendaciones elaborado por la AECID.

Podemos apreciar que, la DGPOLDE tiene varios roles, no sólo en lo referente a las acciones propias de evaluación, sino también, y como es lógico, en todo el ámbito que les dan origen y sentido. La DGPOLDE planifica, coordina, participa y dirige todo el ámbito de la evaluación en sus distintas etapas, desde que se plantea hacer evaluaciones hasta que, una vez hechas estas, se empieza a hacer seguimiento de lo sugerido por ellas para mejorar, ilustrar o rendir cuentas en el ámbito de la gestión de la cooperación para el desarrollo. Desde mi punto de vista, existe ahora un compromiso más serio por parte de la administración en la realización de evaluaciones, pues ya no se plantean sólo como investigaciones de una determinada gestión, sino que también se plantean, por un lado, como el producto de todo un proceso de selección, planificación y organización; y, por otro, como instrumentos de aprendizaje efectivo para el mejoramiento integral de dicha gestión.

Asimismo, considero que, el hecho de que la DGPOLDE tenga un alto rango administrativo, como ya dijimos, la faculta para tener una mayor autonomía organizacional y competencial, que le permiten proponer e implementar iniciativas de mayor alcance que si tuviera un rango inferior, dígase de Oficina o de Subdirección, tal como lo era antes. Es por ello que, sus roles son más numerosos y, por ende, su protagonismo cobra mayor relevancia.

Por tanto, el rol de la DGPOLDE es protagónico en el ámbito que aquí estamos tratando, ya que es la entidad que toma las iniciativas, las impulsa y, en gran medida, las lleva a cabo tanto individual como conjuntamente. La DGPOLDE se va a apoyar, para la adecuada realización de sus competencias y funciones, en otros órganos de la administración (la AECID, por ejemplo) y las entidades evaluadoras, de tal manera que podríamos afirmar que, con las primeras internaliza sus competencias y funciones y, con las segundas, las externaliza.

**Tabla IV.8.:
INTERNALIZACIÓN Y EXTERNALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA DGPOLDE**



Este cuadro nos muestra gráficamente el rol protagonista de la DGPOLDE. Hablamos de internalización, en dos sentidos: primero, que la DGPOLDE va a realizar sus competencias y funciones por sí misma en función sus mismas capacidades; y, segundo, la DGPOLDE, en cuanto órgano de la administración de alto rango va a poder servirse de otros órganos de la administración o actuar coordinadamente con ellos, para el mejor desarrollo de sus competencias y funciones, pero siempre dentro del ámbito de la misma administración. Al hablar de externalización, nos estamos refiriendo a que la DGPOLDE va a servirse de entidades ajenas a la administración para garantizar un adecuado ejercicio de sus competencias y funciones es decir, va a buscar, fuera del ámbito de la administración apoyos institucionales que hagan efectivas y fortalezcan sus capacidades. Tanto en la internalización, como en la externalización, la administración dirige e impulsa todas las actividades que sea necesario llevar a cabo.

En los apartados II.1.1 y II.1.2 nos hemos referido a la AECID y a la DGPOLDE respectivamente, como entidades públicas que se constituyen como agentes que han puesto en marcha la evaluación. Al respecto, hemos considerado, fundamentalmente, a ambas entidades ya que sus roles son esenciales para la adecuada implementación de la política de evaluación, desde el punto de vista de la administración pública. La especificación de los roles no excluye que tales entidades puedan actuar, en uso de

sus facultades de coordinación, de manera conjunta con otras entidades de la misma administración pero, tales roles son exclusivos de la AECID y de la DGPOLDE.

Ahora, no es que los roles de ambas entidades se encuentren en un mismo nivel de importancia, a mi entender, la mayor o menor importancia está en función de dónde se tomen las decisiones para evaluar. En ese sentido, son los roles de la DGPOLDE los que tienen mayor importancia, ya que es allí donde se toman las decisiones de evaluar o, al menos, desde donde parte la iniciativa del modo de evaluar, pues, muchas veces, el “qué se evalúa”, proviene de esferas administrativas de mayor jerarquía, dígase la SECI, por ejemplo. En cuanto a los roles de la AECID, hemos visto, son fundamentalmente roles de asesoría y consulta, en tanto que es ella quién, en principio, conoce más acerca de la acción y/o intervención que se va a evaluar. Asimismo, el hecho que sus roles sean de asesoría y consulta, no significa que tengan una importancia limitada, pues, como también hemos visto, muchas veces la participación de la AECID es clave para el buen desarrollo del proceso evaluativo en su planteamiento, implementación y tratamiento de sus resultados.

II.2. Las entidades evaluadoras

Las entidades evaluadoras vienen a ser el soporte dinamizador de las acciones de evaluación en tanto partes integrantes y constitutivas de la política de evaluación. Es decir, las entidades evaluadoras van a canalizar y concretar todo el bagaje conceptual e instrumental previsto en la política de evaluación. Así, los roles de las mismas, como veremos, van a visualizarse mejor en el ámbito de la realización concreta del proceso evaluativo; no obstante su presencia puede verificarse a partir de que éstas se presentan como postores a la convocatoria pública para la adjudicación del contrato de consultoría y/o evaluación.

El que la administración busque apoyo en las entidades consultoras es una manifestación concreta del afán externalizador de la función pública, en virtud del cual, si la administración no puede poner en marcha por sí misma sus competencias y funciones, ya sea por ley, por falta de recursos humanos y/o logísticos o, porque los recursos que tiene quiere optimizarlos, va a acudir a entidades externas a ella para que le ayuden a la realización de las mismas. Pero, ¿por qué se da esto, si las normas legales atribuyen competencias específicas de evaluación a la Administración? Al respecto, desde mi punto de vista, cuando las normas legales atribuyen competencias

específicas de evaluación a la administración lo hacen bajo un aspecto determinado en ese sentido, la palabra “evaluar” o “evaluación” tendrá un doble significado, según se hable de la administración o de las entidades evaluadoras.

Así, cuando hablamos de “evaluar” en el ámbito de la administración, nos estamos refiriendo a todo el marco conceptual, metodológico e instrumental que la administración va a diseñar para que puedan implementarse los procesos evaluativos; en ese sentido, tal como nos manifestaba Dña. Belén Sanz más que evaluar propiamente, la administración va a definir el marco dentro del cual tendrán que llevarse a cabo tales acciones. Y, cuando hablamos de “evaluar” en el ámbito de las entidades evaluadoras, nos estamos refiriendo ya a las actividades de evaluación que de manera específica y directa se van a realizar. Por tanto, estamos hablando de actividades complementarias que realizan tanto la administración como las entidades evaluadoras, mientras una enmarca la evaluación, la otra la ejecuta verdaderamente; una evalúa de manera indirecta, y la otra de manera directa.

En este apartado nos vamos a detener en los roles que desempeñan las entidades evaluadoras, en tanto que evalúan de manera directa. Así, podemos destacar los siguientes roles:

1. Participación en la primera reunión de inicio del trabajo de evaluación.- Una vez seleccionada la entidad evaluadora y adjudicado el contrato respectivo, se va a celebrar esta reunión junto con la DGPOLDE y la AECID. Aquí, como apuntábamos arriba, se van a revisar los TdR y la metodología, así como, se va a establecer el Plan de Trabajo, el cual, en principio, se estructurará en base a las fases típicas de todo proceso evaluativo.
2. Fase de Estudio de Gabinete.- Esta fase le corresponde de manera exclusiva a la entidad evaluadora. Quizás sea la fase en la que se pueda verificar de alguna manera el modo de trabajar de la entidad evaluadora. Aquí, se prevé la realización de las siguientes actividades:
 - a. Recopilación de documentos.
 - b. Identificación de informantes clave.
 - c. Realización de entrevistas.
 - d. Análisis de la información.
 - e. Preparación del Trabajo de Campo.

f. Realización y entrega del Informe de Gabinete.

Podemos apreciar que en esta fase se define todo lo que se hará durante el proceso evaluativo por parte de la entidad evaluadora, digamos, que el contenido de la evaluación va a establecerse dentro de esta fase.

3. Reunión de Revisión del Informe Preliminar.- Como hemos visto en el punto anterior, la Entidad Evaluadora debe de realizar un Informe Preliminar del Estudio de Gabinete, el cual será analizado y revisado posteriormente conjuntamente con la Administración, dígase la DGPOLDE y la AECID. En esta reunión se va a definir lo que vendrá inmediatamente después, que es el Trabajo de Campo.
4. Trabajo de Campo.- En esta fase la entidad evaluadora trabajará de manera conjunta con la DGPOLDE a través de la respectiva OTC, si la hubiere. Esta es la fase del trabajo *in situ*, en la que la entidad evaluadora va tomar contacto directo con los que han ejecutado, o han tenido que ver en ello, la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo. Se trata de recoger información directa de quiénes la han producido o han intervenido para que se produzca; asimismo, se trata de conocer directamente cómo se ha ido gestionando la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo.
5. Redacción del primer borrador del informe final de evaluación.- Una vez culminado en Trabajo de Campo, se dispone de toda una información que hay que ordenar y sistematizar para poder mostrar y así dar a conocer el trabajo que se ha hecho y su finalidad. Para tal fin, se elabora el informe final de evaluación, cuya redacción está bajo la responsabilidad de la entidad evaluadora, pues ha llevado a cabo el proceso evaluativo. No obstante, la redacción pasa por varias revisiones, por parte de la DGPOLDE y de la AECID, antes de que se produzca su versión definitiva.
6. Entrega del informe final definitivo.- Hemos dicho que la entidad evaluadora es la responsable de la redacción del informe final, el cual viene a ser la última pieza del proceso evaluativo en el que éste queda, o al menos debe quedar, reflejado. En ese sentido, tal es la importancia del informe que es necesario someterlo a varias revisiones por parte de entidades especializadas – DGPOLDE y AECID –, antes de que se publique. Una vez hechas las revisiones se devuelve a la entidad evaluadora para que lo adecue a lo sugerido entonces, adecuadas las

sugerencias, se procede a remitir a la DGPOLDE de manera definitiva para su difusión.

Podemos observar que la presencia de las entidades evaluadoras en el proceso evaluativo es constante en cada una de las fases típicas del mismo. A mi modo de ver, se les contrata para que hagan el trabajo arduo y difícil de la evaluación que es, el enfrentarse directamente con los agentes ejecutores de la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo que se desenvuelven en un ámbito político y social, muchas veces desconocido para las entidades evaluadoras.

El rol de las entidades evaluadoras se agota en la realización efectiva del proceso evaluativo, lo cual me parece, en cierta medida insuficiente, viéndolo desde la perspectiva de la política de evaluación en general, pues se trata de un agente relevante que podría aportar experiencias en los demás ámbitos de la política y no sólo en el ámbito relativo al de procesos evaluativos. Es decir, desde el análisis de las “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006) previstas por la administración española y que configuran, en cierta medida la política de evaluación, puede verificarse que la participación de las entidades evaluadoras se limita a la realización efectiva de la evaluación concreta; quizás cabría plantearse, ¿basta con que solamente participe en esa fase?

Al respecto, a mi modo de ver, dado que la relación de la administración con la entidad evaluadora es producto de una externalización, lo cual implica un empleo de recursos, básicamente económicos, por parte del Estado, cabría optimizar más tal externalización, promoviendo la participación de la entidad evaluadora en otros ámbitos de la política de evaluación, como por ejemplo, en el relativo a la Comunicación de Resultados – en el ámbito relativo a la selección de evaluaciones y de evaluadores no, porque se trata de un ámbito privativo de la administración estructurado en función de sus intereses específicos –. Así, un conocimiento por parte de la administración de otras políticas de comunicación como el que le puede proporcionar la entidad evaluadora, puede contribuir a la consolidación de modos más adecuados de difundir los resultados que se produzcan en el marco de la política de evaluación. No obstante, la comunicación de resultados se verá en el Capítulo siguiente, por lo que no profundizaremos más en este apartado, sólo lo dejamos apuntado.

Por tanto, considero que podrían ampliarse los roles de las entidades evaluadoras en el conjunto de la política de evaluación, básicamente, se trataría de aprovechar y/u optimizar los recursos empleados en la externalización de los procesos evaluativos, mecanismo específico utilizado por la administración para evaluar.

II.3. Las entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación y demás intervinientes

Lo que se va a evaluar son las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo que han sido ejecutadas por determinados agentes. Es por ello, que interesa conocer cuál es su rol dentro del conjunto de la política de evaluación entendida como manifestación una función de evaluación de la administración.

Desde mi punto de vista, en tanto que tales entidades ejecutan o intervienen en las acciones y/o intervenciones a evaluar, disponen por naturaleza de información privilegiada que será útil para la evaluación; en ese sentido, se constituyen en transmisores de información valiosa para el proceso evaluativo que articula la política de evaluación. No obstante, la posición de dichas entidades puede tener un efecto polarizador en relación al acceso y/o disponibilidad de la información. Así, cabe precisar:

1. Efecto positivo.- Cabe que las entidades ejecutoras y los agentes que la integran consideren la evaluación como algo consecuente con su actuar, que va a beneficiarles en el sentido que va a servir para mejorar, ilustrar acciones futuras y, en cierta medida, rendir cuentas de la gestión específica. Así, facilitarían el acceso a información fidedigna a las entidades evaluadoras, quienes se limitarían a recabar información, analizarla y reflejarla en el respectivo informe final de evaluación.
2. Efecto negativo.- Por el contrario, cabe que las entidades ejecutoras y/o intervinientes muestren crispación ante una evaluación y dificulten el acceso a la información, suministren información alterada o, en todo caso, que desarrollen un modo de actuar distinto al que venían desempeñando, lo que se conoce como efecto *hawthorne* (por ejemplo, si venían actuando de manera contraria a la prevista, empiezan a actuar de manera coherente, ocultando los antecedentes; o,

si venían actuando de manera coherente, empiezan a actuar de manera contraria a la prevista como señal de disconformidad) (Monnier 1995, 51).

Al respecto, lógicamente, sería más deseable trabajar en el proceso evaluativo en un ambiente favorable como el que se produce con el primer efecto arriba apuntado. No obstante, ello dependerá de la cultura evaluativa existente en la organización o en el conjunto de personas que están siendo evaluadas es decir, de si la evaluación forma parte de sus esquemas ordinarios de trabajo y se cuenta como una posibilidad más dentro los mismos. En ese sentido, un indicador acerca de la existencia de cultura evaluativa en una organización o grupo de personas, viene a ser la reacción que se muestra ante la realidad de una evaluación de la que están participando como grupo objetivo.

Ante estas vicisitudes, cabe entonces que los evaluadores sepan plantear la evaluación y sepan “venderla” es decir, que sepan prepararla de tal manera que cuando la emprendan no crispen los ánimos de los que participan como grupo objetivo a ser evaluado. Para tal fin, quizás cabría plantear la evaluación como un proceso de aprendizaje (Torres y Preskill 2001, 387), antes que como una actividad fiscalizadora, en la que, de ser el caso, se pondrá en entredicho su propio actuar y es como generalmente suele percibirse. Así, se trata más que nada de producir un cambio de percepción en la evaluación es decir, si se percibe la evaluación como una oportunidad en la que se va a mejorar y a aprender y, no sólo a rendir cuentas, considero que la actitud del grupo evaluado se mostrará distinta y favorable a la evaluación. La clave está, desde mi punto de vista, en el modo de plantear la evaluación, en ese sentido, la carga de tal responsabilidad recae en las entidades evaluadoras y, en lo que le toca, en la administración pública.

Por tanto, el rol de las entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación y demás intervinientes, objeto de evaluación, es de importancia capital, ya que sin la información que ellos disponen, difícilmente la evaluación alcanzaría sus objetivos. Así, es conveniente que se les facilite el que proporcionen tal información, por medio de un planteamiento de la evaluación como algo que, en cierto sentido, les va a beneficiar porque, realmente es así, siempre que se tengan claros los fines relativos a la mejora y a la ilustración de acciones futuras.

III. Fases de los procesos evaluativos

En el capítulo anterior hemos visto que los procesos evaluativos tienen una estructura precisa que, básicamente, se configura en función de un “antes”, un “durante” y un “después”. Es decir, los procesos evaluativos son el producto de todo un proceso previo, ellos mismos implican un proceso y, una vez realizados, despliegan otro proceso. En ese sentido, en el presente apartado vamos a analizar cómo la administración central española ha configurado dichos procesos, para lo cual nos vamos a remitir, una vez más, al documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” ya mencionado y utilizado anteriormente.

Así, vemos que la administración distingue entre tres fases: preparación de la evaluación; realización de la evaluación; y, comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones, las cuales a su vez se dividen en subfases. Al respecto, no vamos a detenernos a explicar cada una de ellas pues, en gran medida, se está haciendo indistintamente a lo largo de la presente investigación según el aspecto de la evaluación que se esté analizando, sino que nos limitaremos a describirlas y a hacer una mención que complete o muestre resumidamente lo que vayamos diciendo sobre las mismas.

III.1. Fase de preparación de los procesos evaluativos

Los procesos evaluativos son el producto de todo un proceso previo en el cual intervienen diversos agentes y realizan diversas actividades que van a dar origen a los mismos con todas sus consecuencias. La administración española ha previsto articular esta fase en las siguientes subfases:

1. **Motivación para evaluar.**- La administración está facultada legalmente para realizar evaluaciones. En ese sentido, cuando decide hacer evaluaciones lo hace en función de ese empoderamiento legal previsto. Al respecto, quien suele tomar la iniciativa para evaluar es la misma DGPOLDE, en pleno ejercicio de sus competencias previstas para ello.
2. **Selección de la intervención a evaluar.**- Lo que va a evaluarse no es una decisión unilateral de la propia DGPOLDE, sino que va a ser producto de una reunión interna con la SECI y con otros Directores Generales quienes son en realidad los que

adoptan la decisión sobre qué se va a evaluar, tal como nos lo manifestaba Dña. Milagros Hernando.

3. Delimitación del ámbito de la evaluación.- Una vez determinado lo que se va a evaluar, corresponde determinar qué va abarcar dicha evaluación tanto en el espacio como en el tiempo. En ese sentido, se verifica la disponibilidad de documentación para consultar, se establece el calendario de trabajo y se constituye un Comité de Seguimiento para la evaluación planteada.
4. Elaboración de los Términos de Referencia (TdR) y definición de los criterios de evaluación y de las preguntas clave.- En esta subfase se van a determinar los modos de hacer la evaluación y, sobre todo, cómo la administración quiere que se evalúe.
5. Proceso de concurso para la contratación de una consultoría.- Hemos dicho que la administración externaliza su función evaluadora, apoyándose en entidades consultoras especializadas en evaluación. En ese sentido, para formalizar tal externalización, debe de atenerse a las normas establecidas para la contratación administrativa, en virtud de las cuales debe de realizar una convocatoria pública, con todo lo que ello conlleva.

Las subfases que integran la “Preparación de la Evaluación”, desde mi punto de vista, se articulan en base a dos preguntas fundamentales: ¿qué se va a evaluar? y ¿cómo se va a evaluar? En la primera pregunta, nos planteamos el objeto de nuestra evaluación y el ámbito de la misma; y, en la segunda pregunta, nos planteamos acerca de los medios de los cuales dispondremos para hacer la evaluación, dígame, medios humanos, económicos o metodológicos.

Todas las subfases son privativas de la administración y ella misma asume la responsabilidad de su ejecución, tanto en su faceta gestora como en la evaluativa es decir, hay subfases cuya responsabilidad de ejecución recae en la AECID y otras recaen en la DGPOLDE, asunto que ya hemos analizado en el apartado II.1.1 y II.1.2 del presente Capítulo, sobre los roles de las entidades públicas.

III.2. Fase de realización de la evaluación

Esta es la fase en la que se pone por obra todo el bagaje conceptual y metodológico previsto en la Fase anterior. Aquí se van a desplegar todos los medios disponibles para hacer realidad la evaluación. Asimismo, es la fase en la que más agentes intervienen, dígase, la administración, en sus dos facetas gestora y evaluativa; la entidad evaluadora; y, los agentes intervinientes o involucrados en las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. La administración ha previsto que esta fase se divida en:

1. Inicio de la evaluación.- La evaluación se inicia con una reunión en la que participan la administración y la entidad evaluadora, con la finalidad de definir y acordar el contenido del proceso evaluativo. Quizás sea el primer contacto formal entre ambas entidades, por lo que, lo que allí se decida, puede marcar positiva o negativamente el desarrollo del proceso.
2. Estudio de Gabinete.- Esta es una fase privativa de la entidad evaluadora en la que va a procesar la información de la que dispone, con la finalidad de plantear, tanto a ella misma como a la administración el modo cómo va llevar a cabo el proceso evaluativo.
3. Informe preliminar del Trabajo de Gabinete.- La subfase anterior culmina en la elaboración de un informe preliminar, el cual se somete a consideración de la administración para que ésta verifique y, de ser el caso corrija, el planteamiento de trabajo de la entidad evaluadora.
4. Trabajo de Campo.- En esta subfase es notable el protagonismo de la entidad evaluadora, ya que es el momento en el cual, ésta va a implementar gran parte de los medios e instrumentos previstos para la realización de la evaluación y, sobre todo, va a tener contacto directo con los agentes ejecutores de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo.
5. Elaboración del informe final.- Aquí culmina el proceso evaluativo, al menos en lo referido al trabajo de la entidad evaluadora. Hemos visto que el informe final, para que sea definitivo, debe de pasar por la respectiva consideración de la administración. Quizás se trata de garantizar que el informe contenga todo lo requerido desde un inicio.

Como apuntábamos arriba, esta fase es la que cuenta con más agentes intervinientes, debido a la diversidad de actividades que se tienen que realizar en cada una de las subfases. Esta fase es ante todo ejecutiva u operativa, antes que planificadora o previsoras como la fase anterior es decir, aquí se va a implementar todo lo previsto en la fase de preparación, con lo cual el proceso evaluativo adquirirá su sentido más pleno.

III. 3. Comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones

Esta fase, desde mi punto de vista, es el tercer proceso que se produce en torno al proceso evaluativo. Es decir, el planteamiento de “evaluar” pone en marcha tres procesos que se identifican con las fases aquí desarrolladas así, el primer proceso se corresponde con la fase de “Preparación de la Evaluación”, el segundo proceso se corresponde con la fase de “Realización de la Evaluación” y, el tercer proceso se corresponde con la fase de “Comunicación de Resultados y Seguimiento de Conclusiones” que es la que aquí desarrollaremos.

Estamos ante un proceso privativo de la administración en su vertiente gestora y evaluativa es decir, como AECID y como DGPOLDE. Tal proceso se divide en las siguientes fases:

1. Comunicación de resultados y retroalimentación.- En esta fase la entidad evaluadora, por encargo directo de la administración va a dar a conocer públicamente, las conclusiones y recomendaciones a las que se ha llegado en el informe final del proceso evaluativo.
2. Difusión de resultados.- El informe final es un producto del proceso evaluativo que tiene gran valor en función de los contenidos que en él se recogen es decir, se trata del análisis de diversos aspectos relevantes de una acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo. En tal sentido, es necesario que se conozca y difunda en el ámbito respectivo, para que pueda servir como punto de referencia para otras evaluaciones.

La adecuada difusión se garantiza ofreciendo un producto sugerente, bien presentado en la forma y bien planteado en el fondo; y, además, colocándolo en

canales de distribución apropiados: publicación en papel, publicación electrónica, distribución a posibles interesados, reuniones de trabajo, etc.

3. Elaboración de las recomendaciones.- Las recomendaciones son parte del informe final, son el producto en virtud del cual se plantean soluciones a problemas identificados en la acción y/o intervención que ha sido evaluada o, en todo caso, se plantean alternativas de mejora de determinados aspectos positivos también identificados.

Las recomendaciones, a mi entender, son el parámetro de referencia en función del cual se van a orientar las acciones de mejora previstas como fines de la evaluación. Es por ello que, deben estar claramente expresados y deben de tener un contenido eminentemente práctico, en el sentido que den soluciones realistas y adecuadas a los problemas identificados o planteen mejoras que estén al alcance de los agentes a los cuales se refieren o involucran.

4. Respuesta de los órganos de gestión.- Una vez elaboradas las recomendaciones, éstas deben de darse a conocer a quienes deben procurar implementarlas, en este caso y en primer lugar, a la administración en su vertiente gestora, es decir a la AECID. Es la AECID quien está previsto que elabore un plan de actuación para la implementación de las recomendaciones que debe aplicar en las acciones y/o intervenciones que gestiona y que han sido evaluadas, ya sea por sí misma o a través de las entidades ejecutoras de tales acciones.
5. Seguimiento del plan de actuación.- Esta subfase implica una ardua labor por parte de la administración, pues se trata de supervisar por cada caso, si efectivamente se están llevando a cabo las recomendaciones planteadas en el informe final de evaluación y recogidas por la AECID para su adecuada implementación.

Esta fase, en gran medida, es novedosa en el ámbito de la evaluación española ya que antes, en plena existencia de la OPE y de la SDGPEPD, sólo se consideraba una parte de la primera subfase aquí mencionada (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998, 32; y 2001, 196), la cual se consideraba como la etapa de “Retroalimentación” en la que se difundían las enseñanzas a través de los informes de evaluación y los manuales de gestión. Así, podemos apreciar que la DGPOLDE amplía el ámbito de la etapa contemplada por la OPE y la SGPEPD,

planteando la verificación de las recomendaciones y el seguimiento de las mismas así, articula una nueva etapa que es la que aquí hemos pretendido mostrar y describir.

Ahora, podríamos plantearnos, ¿qué es lo que debe comunicarse?, al respecto, considero que debería darse a conocer, fundamentalmente, lo siguiente: intereses de la administración, objetivos de la evaluación, términos de referencia, metodología de la evaluación, criterios de evaluación, vicisitudes de la evaluación y, conclusiones y recomendaciones. Esta información, desde mi punto de vista, nos va a mostrar de una manera global y, a la vez, completa, los aspectos más relevantes del proceso evaluativo, lo cual nos permitirá visualizar qué se ha hecho, cómo se ha hecho, por qué se ha hecho y qué se ha obtenido.

Asimismo, podríamos plantearnos, ¿por qué hacer seguimiento a las recomendaciones?, al respecto, considero que la evaluación se hace por un fin determinado, útil y práctico, pues se quiere mejorar, ilustrar acciones futuras o rendir cuentas. En ese sentido, las recomendaciones, en principio, tienen la función de atender a la consecución de tales fines. Entonces, para garantizar ello, se hace necesario supervisar que son tenidas en cuenta y, en caso que no lo sean, se fundamente por qué no lo son. En el fondo, el seguimiento de las recomendaciones, a mi entender, es una cuestión de garantizar el cumplimiento de los fines de la evaluación, de ahí la importancia que en la fase de preparación de la evaluación los mismos deben quedar bien delimitados.

Las fases que articulan los procesos evaluativos configuran unos antecedentes y unas consecuencias, son producto de una decisión y, producen en sí y por sí otras decisiones relacionadas con tales procesos evaluativos y con la materia a evaluar. Desde mi punto de vista, estas fases van a dar concreción a la política de evaluación, en el sentido de que va a dejar de ser un mero planteamiento, para ser algo que está implementándose y que produce unas determinadas consecuencias; digamos que estas fases constituyen una manifestación concreta se está poniendo en marcha una política de evaluación que inspira y mueve el actuar de la administración.

Asimismo, considero que las fases nos indican el modo en que se hace la evaluación, en tanto manifestación de la puesta en marcha de la política de evaluación. En ese sentido, vemos que las evaluaciones son el producto de un proceso en el que varios órganos de la administración han analizado diversas variables para evaluar (país,

magnitud del programa y/proyecto, antigüedad, relevancia particular, etc.) y han previsto un modo de afrontar tales evaluaciones. Pero, no sólo se han quedado allí, sino que han previsto un modo de aprovechar las evaluaciones es decir, a mi modo de ver, no se ha tratado de “evaluar por evaluar”, sino que, en función del sentido que se les ha dado a las evaluaciones, se ha planteado un modo de efectivizar ese sentido. Así, se plantea hacer seguimiento a las recomendaciones que son, como ya hemos dicho, el parámetro de referencia, en función del cual se van a orientar las acciones de mejora previstas como fines de la evaluación.

Por tanto, las fases en las que se articulan las acciones de evaluación son el modo de operativización de la política de evaluación en su aspecto más específico y concreto que es el de hacer evaluaciones, en este caso, de acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. Pues, se pueden tener unos medios determinados – económicos, humanos, metodológicos, etc. – pero, si no se establecen unos fines, se determina una materia y unos modos de evaluar y, además, no se aprovechan los productos respectivos, las evaluaciones se quedarían en el ámbito del planteamiento teórico y retórico, desvirtuando su carácter esencialmente práctico.

Ahora, para la operativización de los procesos evaluativos que especifican a la política de evaluación y contribuyen a implementarla, van a ser necesarios unos instrumentos que les den contenido y articulación. Al respecto, entramos ya en el ámbito propio de las metodologías y su aplicación, en tanto elementos que nos muestran tangiblemente la implementación de la política de evaluación.

IV. Aplicaciones metodológicas en los procesos evaluativos

En el apartado anterior, hemos vistos las fases de los procesos evaluativos que se articulan en varias subfases. Estas fases requieren de un soporte instrumental y metodológico para que tengan operatividad. Aquí, vamos a mostrar la aplicación de tales herramientas en la fase relativa a la “Realización de la Evaluación” que es el ámbito en el que más se visualizan concretamente los procesos evaluativos que, digamos, son el soporte articulador de la política de evaluación, sin ellas no tendría sentido la existencia de una política de evaluación. En ese sentido, nos interesa mostrar la aplicación de las metodologías previstas existentes.

Al respecto, cabe precisar que la administración encargó la elaboración de una metodología de evaluación de la cooperación española para el desarrollo, la cual fue desarrollada en dos versiones: la primera, en 1998 y, la segunda, en 2001 (Gobierno de España. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001). Tal metodología ha sido utilizada, en sus dos versiones, en todos los procesos evaluativos que hemos tomado como muestra en la presente investigación.

No obstante, se pueden notar diferencias de aplicación de las mismas, según se trate de una u otra versión es decir, la utilización de alguna de las dos versiones ha marcado el proceso evaluativo en sus mismos contenidos, lo cual puede verificarse en los informes finales de evaluación respectivos de los casos muestra (Anexo I). Esto puede visualizarse mejor si se comparan los contenidos de las dos versiones metodológicas, con los contenidos de los informes finales de los diversos procesos evaluativos. Así, en función de ello pueden establecerse dos grupos de evaluaciones, las realizadas entre 1998 y el 2001, cuando existía la primera versión metodológica; y, las realizadas entre 2002 y 2007, con la existencia de la segunda versión metodológica. Pero, antes de pasar a hacer las comparaciones, considero necesario establecer, el punto de vista en función de los cuales se van a analizar las metodologías es decir, bajo qué criterios van analizarse las mismas.

Las metodologías son, fundamentalmente, una herramienta para el evaluador, el cual debe de conocerlas para llevar a cabo adecuadamente una evaluación en todos sus extremos tal como se le solicita. En ese sentido, aquí analizaremos las metodologías de evaluación de la cooperación española, desde el punto de vista del evaluador. Al respecto, situándonos en el lugar del evaluador, considero que cabría preguntarnos sobre los contenidos que interesa se traten en las metodologías o qué información va a ser útil para poder desarrollar la evaluación de manera apropiada.

Dentro de este planteamiento, cabe que el evaluador se pregunte: ¿qué voy a evaluar?, ¿cómo voy a evaluar?, ¿qué es lo que se espera de la evaluación? La primera pregunta hace referencia al contenido de la evaluación así, lo que va a evaluarse son los instrumentos a través de los cuales se canaliza la cooperación para el desarrollo; la segunda pregunta hace referencia a los medios necesarios para llevar a cabo la evaluación entonces, entramos en el ámbito de las herramientas a utilizar y los criterios que analizar; y, por último, la tercera pregunta, se refiere al interés que

genera la evaluación, en tal sentido, entramos al ámbito de los fines y objetivos de la misma.

Entonces, serían tres los temas, mínimos, que las metodologías deberían contemplar para ser útiles al evaluador: actividades de cooperación, herramientas y criterios y, objetivos y fines de la evaluación. Pero, ¿por qué estos elementos?, al respecto, considero de fundamental importancia que el evaluador tenga conocimiento de los mecanismos canalizadores de la cooperación ya que allí va a encontrar la materia de su investigación, tal y como la concibe la administración en tanto parte interesada y, a la vez, contratante del evaluador. Asimismo, se hace necesario que el evaluador conozca con qué medios cuenta para realizar su investigación con la finalidad de encauzarla y maximizar así los intereses, tanto de la administración como los suyos propios. Y, por último, una evaluación sin una intencionalidad concreta, devendría en inservible, se trataría de algo meramente hecho por obligación y en lo que se ha invertido muchos recursos.

Dentro de este marco, mostraremos los contenidos, tanto de las metodologías, como de determinados informes finales, para luego, en función de comparaciones realizadas, mostrar su aplicación efectiva.

Tabla IV.9.:

COMPARACIÓN ESQUEMÁTICA DE LAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN (VERSIÓN 1998)
Parte I: El diseño de la evaluación
1. La construcción de los criterios e indicadores
1.1. Criterios de evaluación
1.2. Indicadores
2. Herramientas para la recopilación de información
2.1. Herramientas convencionales
2.2. Las técnicas participativas
3. Análisis exploratorio básico
3.1. Análisis exploratorio básico
3.2. Análisis de contenido
4. Análisis económico – financiero
4.1. Métodos de evaluación económico – financiera y su aplicación
4.2. Límites y ámbito de aplicación de los métodos de evaluación
5. La preparación del informe y la retroalimentación de la información
Parte II: Evaluación de instrumentos de cooperación
1. Evaluación de la Ayuda Humanitaria de Emergencia
2. Evaluación de proyectos del Fondo de Ayuda al Desarrollo
3. Evaluación de programas de Microcréditos
4. El enfoque de género en la evaluación

Fuente: Elaboración propia

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN (VERSIÓN 2001)
A. Aspectos metodológicos
1. Gestión del ciclo del proyecto y la evaluación
2. Definición, utilidad, tipos y componentes
2.1. Criterios de evaluación
2.2. Factores de desarrollo
3. Diseño de la evaluación
3.1. Diseños experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales
3.2. Objetivos e indicadores
3.3. Recopilación y análisis de datos
4. Actividades de la cooperación
5. Enfoques de evaluación
5.1. Evaluación de intervenciones puntuales: proyectos, cooperación técnica y ayuda de emergencia
5.2. Evaluaciones sectoriales
5.3. Evaluaciones geográficas
5.4. Evaluaciones de instrumentos
5.5. Evaluaciones de programas
5.6. Evaluaciones temáticas
B. Aspectos institucionales y de gestión
1. Estructura institucional de la cooperación española
1.1. Nivel político
1.2. Nivel de coordinación
1.3. Nivel político – ejecutivo
1.4. Nivel ejecutivo
2. Gestión del ciclo del proyecto en la cooperación española
2.1. Programación
2.2. Identificación
2.3. Formulación
2.4. Ejecución y seguimiento
2.5. Finalización y evaluación
3. Sistema de evaluación
3.1. Principios
3.2. Modelo organizativo
3.3. Funciones de la unidad de evaluación
3.4. Ciclo de la evaluación: iniciativa y selección, ejecución de la evaluación, retroalimentación
C. Soportes Documentales
1. Términos de Referencia
2. Evaluaciones temáticas
3. Informe final de evaluación

Estos cuadros nos muestran los contenidos de las dos versiones existentes de las metodologías de evaluación de la cooperación española. A primera vista, podemos advertir que los contenidos varían considerablemente así, observamos que en la primera versión se tratan temas distintos que en la segunda; y, en ésta, se tratan ampliamente temas que en la primera ni siquiera parecen tratarse. Asimismo, podemos observar que en ambas versiones hay un tratamiento de los distintos instrumentos a través de los cuales se canaliza la cooperación para el desarrollo pero, en la segunda versión, además de los instrumentos, se muestran enfoques diversos a partir de los cuales se pueden evaluar tales instrumentos, tales como: sectoriales, geográficos, temáticos, etc.

Ambas versiones hacen consideraciones acerca de los distintos medios disponibles para realizar las evaluaciones, dígame criterios de evaluación e indicadores. No obstante, cabe precisar que, en la segunda versión hay una referencia más precisa, por ejemplo, a los factores de desarrollo, que son elementos clave para contextualizar la materia de las evaluaciones y hacer valoraciones más acertadas. Asimismo, ambas versiones hacen referencia a los instrumentos necesarios para recabar la información requerida en toda evaluación.

En cuanto a la consideración de fines y objetivos de la evaluación, se nota cierta carencia en ambas versiones, al menos en el sentido que en esta investigación venimos planteando, cuando mencionábamos que las evaluaciones deben de servir para mejorar, ilustrar acciones futuras y rendir cuentas de una determinada gestión; asimismo, las evaluaciones deben de ser útiles prácticas y, además, deben de contener un componente de aprendizaje para los interesados. Asimismo, desde mi punto de vista, las metodologías dan una visión mecanicista de la evaluación, en el sentido que la plantea como un proceso integrado por unas fases en las que existe una relación marcadamente regida por el binomio causa – efecto, cuando podrían dar una visión más teleologista en el que existen diversos elementos que rigen y afectan el proceso evaluativo que, si no se tienen en cuenta, pueden distorsionarlo – por ejemplo, contexto social, político, etc. – Quizás, si se tuviera en cuenta esto último, el planteamiento evaluativo estaría orientado por los fines que aquí estamos planteando.

El desarrollo de la segunda versión metodológica nos muestra un tratamiento más amplio tanto de temas de cooperación, como de evaluación. Así, estructuralmente podemos apreciar que la segunda versión se divide en tres partes: aspectos metodológicos, aspectos institucionales y de gestión y, soportes documentales; en

cambio, la primera, tiene dos partes en las que, básicamente, se tratan aspectos relativos a los instrumentos de cooperación y de evaluación y a los medios para la realización de las evaluaciones.

El que en la segunda versión se haga un tratamiento específico de los aspectos institucionales y de gestión, es un aporte de particular relevancia para los propios evaluadores, ya que allí, se les muestra el entorno contextual dentro del cual se desarrollan las evaluaciones y la materia de las mismas. Pero, es más destacable el aporte que significa para evaluadores que no son especialistas en temas de evaluación ni en temas de cooperación. Es decir, hemos visto que las entidades evaluadoras articulan un “equipo de evaluación”, el cual debe estar integrado, por especialistas en cooperación, evaluación y en la materia propia de la acción y/o intervención a evaluar así, verificamos que no todos conocen de cooperación y de evaluación, por lo que se hace necesario que se les dé un instrumento que les permita tener un conocimiento general y apropiado del conjunto de elementos que integran el proceso evaluativo.

En tal sentido, la metodología, tal como se plantea en la segunda versión, puede ser muy útil para los evaluadores, ya que les da un mayor conocimiento del contexto evaluativo y de la cooperación, indispensables para hacer una íntegra y adecuada evaluación. La primera versión también transmite conocimiento en el sentido que la segunda pero, lo hace una manera más limitada, no permitiendo un conocimiento más amplio y exacto de la cooperación y de la evaluación en sí.

El tratamiento de los “soportes documentales” en la segunda versión metodológica, es también un aporte de particular importancia para los evaluadores, en el sentido que se van a dar a los mismos las herramientas necesarias para llevar a cabo las evaluaciones conforme interesa a la Administración que se hagan. Se trata de dar alcances instrumentales a los evaluadores para que realicen mejor su labor y tengan un punto de referencia objetivo durante el proceso evaluativo.

Desde mi punto de vista, las diferencias apuntadas entre ambas versiones, se deben a que, la primera versión era, en cierta medida innovadora, en el sentido que anteriormente no se había sistematizado un instrumento de tal naturaleza y, de hecho, cuando la administración empieza a evaluar en 1998 a través de la OPE, lo hace con esa metodología, siendo de las primeras veces que se utiliza. A partir de allí, la utilización de la metodología de 1998 se hace habitual pero, la experiencia en

evaluación, acumulada en el período de tiempo comprendido entre 1998 y 2001, hace que se plantee la actualización de la misma, es por ello que surge una nueva versión más amplia que no anula a la anterior, sino que la formula y la completa de una manera relativamente distinta a la anterior. Por tanto, la segunda versión viene a ser el producto de unos años de experiencia evaluativa en los que se han identificado distintas maneras de mostrar todo el ámbito que comprende la evaluación.

Ahora, corresponde hacer un análisis de la aplicación práctica de las metodologías en los procesos evaluativos dirigidos por la misma administración central. En ese sentido, tal como apuntábamos arriba, debido a que las metodologías son instrumentos para el evaluador, corresponde que la verificación de su aplicación se haga desde la perspectiva del mismo es decir, ver cómo ellos las han aplicado en los casos concretos que se les han asignado vía concurso público. Para ello, nos fijaremos en los contenidos estructurales de los mismos, reflejados en los informes finales de evaluación y, los pondremos en relación con las metodologías respectivas.

Tal comparación, la haremos en función de una muestra representativa correspondiente a más de la mitad de los procesos evaluativos utilizados como apoyo para la presente investigación. Dicha muestra se compone de una selección de dos casos por año, salvo en aquel caso en el que se ha realizado sólo una evaluación, en el cual se ha considerado sólo ese caso. Asimismo, dejamos constancia del número de evaluaciones de este tipo que han sido realizadas por año, con la finalidad de hacernos una idea sobre qué es lo que se ha hecho en evaluación. A continuación, mostramos los casos seleccionados y luego, procederemos a hacer la comparación indicada, con la finalidad de mostrar las semejanzas y diferencias existentes en la aplicación de las metodologías.

**Tabla IV.10.:
PROCESOS EVALUATIVOS DE 1998***

El Sector Cacao en Guinea Ecuatorial	
Entidad evaluadora: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC – UCM) y Comisión Europea (CE)	
Introducción	
1. Descripción de las acciones analizadas	
a. Situación del cacao en el mundo y en Guinea Ecuatorial	
b. Concepción inicial y actividades emprendidas	
2. Metodología	
3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo	
4. Conclusiones y lecciones aprendidas	
5. Recomendaciones	
Proyecto Fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Flores (Petén, Guatemala)	
Entidad evaluadora: DMAS Consultora S.A. Desarrollo, Medio Ambiente y Salud	
1. Antecedentes	
2. Objetivo de la evaluación	
3. Entorno del proyecto	
4. Metodología de la evaluación	
5. Principales hallazgos	
a. Descripción del proyecto formulado	
b. Respecto a la formulación del proyecto	
c. Evaluación de la ejecución	
6. Conclusiones	
a. Aspectos relacionados con la formulación y ejecución del proyecto	
b. Componente de fortalecimiento de la gestión municipal	
c. Componente de agua y saneamiento básico en el medio rural	
d. Componente de manejo de residuos sólidos en el entorno urbano	
e. Componente de capacitación y asistencia técnica para el sector turístico	
7. Recomendaciones	
a. Recomendaciones a la AECI	
b. Recomendaciones en relación con los aspectos técnicos del proyecto	

* En este año figuran cuatro evaluaciones

**Tabla IV. 11.:
PROCESOS EVALUATIVOS DE 1999***

Programa de Cooperación Hispano – Peruano	
Entidad evaluadora: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC – UCM) y Comisión Europea (CE)	
1. La cooperación española en Perú (1996 – 1998)	
a. Caracterización general del Programa de Cooperación Hispano – Peruano	
b. Estructuración de administración de la cooperación española en Perú	
c. Gestión del Ciclo de los Proyectos	
2. Criterios de evaluación del programa	
3. Conclusiones y lecciones aprendidas	
4. Recomendaciones	
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)	
Entidad evaluadora: Agroconsulting Internacional S.A.	
1. Antecedentes	
2. Objetivo de la evaluación	
3. Enfoque metodológico de la evaluación	
4. Contexto general y desarrollo del Programa IPEC Latinoamericano	
5. Resultados de la evaluación	
6. Conclusiones y recomendaciones	

* En este año figuran cuatro evaluaciones

Tabla IV. 12.:
PROCESO EVALUATIVO DE 2000*

Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA)
Entidad evaluadora: GPI Consultores S.A.
1. Antecedentes, objetivo, enfoque metodológico y condicionantes de la evaluación
2. Desarrollo del programa
3. Resultados de la evaluación
4. Conclusiones y recomendaciones

* Única evaluación que figura en este año

Tabla IV. 13.:
PROCESOS EVALUATIVOS DE 2001*

Programa "SAIL" en la Isla de Camiguín (Filipinas)
Entidad evaluadora: Agroconsulting Internacional S.A.
1. Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
2. Descripción de la Intervención
3. Resultados de la evaluación
4. Conclusiones y recomendaciones
Proyecto de Desarrollo Integral "DRI" Cotacachi (1998 – 2001)
Entidad Evaluadora: <i>Development, assistance, research associates</i> (DARA)
1. Resumen ejecutivo
2. Criterios de evaluación y factores de desarrollo
3. Conclusiones y enseñanzas
4. Recomendaciones

* En este año figuran dos evaluaciones realizadas

Tabla IV. 14. :
PROCESOS EVALUATIVOS DE 2002*

Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia
Entidad evaluadora: SEINTEX Consultores
1. Antecedentes y objetivos de la evaluación
2. Entorno de la reforma
3. Metodología de la evaluación
4. Descripción de las intervenciones
a. Programa de Reformas Judiciales I
b. Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia
5. Evaluación de las intervenciones
a. Programa de Reformas Judiciales
b. Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia
6. Conclusiones y recomendaciones
a. Enseñanzas obtenidas
b. Recomendaciones
Programa de Cooperación Hispano – Peruano (1999 – 2001)
Entidad evaluadora: Price Waterhouse Coopers
1. Introducción
a. Antecedentes de la evaluación
b. Objetivo y propósito de la evaluación
c. Metodología empleada
d. Condicionantes y límites de los estudios realizados
e. Equipo de evaluación
2. El Programa de Cooperación Técnica Hispano – Peruano (1999 – 2001)
3. Análisis de las Intervenciones que forman el Programa de Cooperación Técnica Hispano - Peruano
4. Criterios de evaluación y factores de desarrollo
5. Conclusiones y lecciones aprendidas
6. Recomendaciones

*En este año figuran dos evaluaciones realizadas

**Tabla IV. 15. :
PROCESOS EVALUATIVOS DE 2003***

Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española
Entidad evaluadora: Agroconsulting Internacional S.A.
1. Antecedentes, objetivos, enfoque metodológico y limitaciones
2. Descripción del programa
3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo
4. Conclusiones y recomendaciones
Programa de Cooperación Hispano – Boliviano
Entidad evaluadora: Instituto Internacional de Gobernabilidad
1. Objetivos y enfoque de evaluación
2. Análisis de la situación actual y tendencias de Bolivia
3. Análisis del Programa de Cooperación Hispano – Boliviano
4. Metodología
5. Criterios de evaluación y factores de desarrollo
6. Conclusiones
7. Recomendaciones

* En este año figuran dos evaluaciones realizadas

**Tabla IV. 16. :
PROCESOS EVALUATIVOS DE 2004***

Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico – Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade – Velha en la República de Cabo Verde
Entidad evaluadora: Consultora OTYPSA
1. Antecedentes, objetivos y enfoque metodológico
2. Contexto y descripción del programa
3. Criterios de evaluación y factores de desarrollo
4. Conclusiones y recomendaciones
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua
Entidad evaluadora: GPI Consultores
1. Introducción <ul style="list-style-type: none"> a. Metodología empleada en la Evaluación b. Condicionantes y límites del estudio realizado c. Descripción de los trabajos ejecutados
2. Descripción de las Intervenciones
3. Criterios de Evaluación y Factores de Desarrollo
4. Conclusiones y Enseñanzas obtenidas
5. Recomendaciones

*En este año figuran seis evaluaciones realizadas

La aplicación de la primera versión de la metodología de evaluación puede verificarse en las evaluaciones realizadas en 1998, 1999, 2000 y 2001, salvo la evaluación del “Proyecto de Desarrollo Integral “DRI” Cotacachi (1998 – 2001) del año 2001, la cual se realizó al amparo de la segunda versión de la metodología de evaluación. En las restantes evaluaciones se procedió a aplicar la segunda versión de la metodología.

A mi entender, las metodologías nos muestran toda la gama de medios existentes para realizar adecuadamente una evaluación así, tienen una función ilustrativa y

orientadora del quehacer evaluativo. La utilización de unos u otros medios dependerá de la entidad evaluadora que hace la misma evaluación quien, en función de la acción y/o intervención que debe evaluar, establecerá qué medios utilizará y cuáles descartará, aunque, como sabemos, es la misma administración, la que fija los medios a utilizar a través de los TdR pero, siempre la entidad evaluadora tiene un margen de discrecionalidad para adecuarlos teniendo en cuenta la materia de la evaluación. No obstante, existen unos contenidos mínimos escogidos por la administración y exigidos a la entidad evaluadora, me estoy refiriendo a los criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad; los factores de desarrollo: medidas de apoyo, aspectos socioculturales, aspectos técnicos, aspecto medioambientales, aspectos institucionales y aspectos financieros; a las tres fases típicas del proceso evaluativo: estudio de gabinete, trabajo de campo y elaboración del informe final; y, a técnicas diversas de recopilación y análisis de datos.

En todos los casos muestra puede observarse claramente que, dependiendo de la entidad evaluadora de que se trate, la estructuración, en cuanto a forma y fondo de los procesos evaluativos ha seguido un curso distinto con lo cual, la aplicación de la metodología ha sido, también, distinta. Así, por ejemplo, en los casos muestra de 1998, puede observarse que las entidades evaluadoras, estructuran sus evaluaciones y desarrollan los contenidos de las mismas de manera distinta, pese a que ambas utilizan la misma metodología; incluso, hay asuntos que se tratan en uno y no en otro, por ejemplo, en el primer caso hay un tratamiento expreso de los factores de desarrollo y en el segundo caso no ocurre eso, sino que se tratan otros temas – componentes específicos de la acción y/o intervención a evaluar; recomendaciones tanto a la administración, como a los gestores de la acción y/o intervención; etc. –, que no se pide tratar en la metodología.

Asimismo, podemos observar que, incluso tratándose de la misma entidad evaluadora, la aplicación de la metodología en los casos concretos, hace que la estructuración varíe en cierta medida. Así, por ejemplo, el tratamiento de la información ante determinados casos realizado por el IUDC – UCM, se verifica en parte diverso en los dos casos que se muestran tanto en 1998, como en 1999; en ese sentido, en el caso de 1998, hay un tratamiento específico de los factores de desarrollo, asunto que no es tratado en el caso de 1999; no obstante, en este último caso, se tratan temas transversales, como género y temas empresariales, temas que no se tratan en el primer caso.

Otro ejemplo, de esta misma situación, la ofrecen las evaluaciones realizadas por la empresa GPI Consultores, con las evaluaciones realizadas en los años 2000 y 2004 sobre un mismo programa pero, en diversos ámbitos. Así, en la primera evaluación podemos observar, que no hay una clara distinción de las tres fases típicas de todo proceso evaluativo, tema que sí se trata claramente en la segunda evaluación. Aunque ambos casos, se instrumentan en función de versiones metodológicas distintas, en este punto, ambas versiones concuerdan.

Hay que precisar, además, que la existencia de dos versiones metodológicas distintas, desde mi punto de vista, marca una distinción en el tratamiento de los procesos evaluativos, en el sentido que, a partir de la segunda versión, se pone en consideración y se muestra más información que con la versión anterior. Tales son los casos, por ejemplo, del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia, Programa de Cooperación Hispano – Boliviano, Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua, en los que cada vez más se ha ido transmitiendo información más precisa relativa a la acción y/o intervención materia de evaluación, dificultades de durante el proceso evaluativo, etc. e, incluso, se verifica una mejora en la presentación del informe final, en el cual se verifica una sistematización de la información que contrasta notablemente con los informes anteriores: calidad del formato, se adjuntan los TdR, redacción de recomendaciones con orientación más práctica, etc.

Un caso singular es, por ejemplo, la evaluación del Programa ARAUCARIA, no tomada como muestra en el análisis de apartado, pero que sirve para verificar un cierto contraste en las aplicaciones metodológicas habituales de los demás procesos. Aquí, la aplicación de la metodología, canalizada a través de los TdR, ha tenido connotaciones particulares, en comparación con las evaluaciones anteriores. Así, se ha hecho una estructuración de los criterios adecuada a la articulación de la acción y/o intervención de cooperación es decir, en los casos anteriores, puede verificarse que en todos los procesos se han analizado, indistintamente, todos los criterios; ahora, en este caso, los criterios se analizarán en función de la fase de la acción y/o intervención, que se vaya a investigar. En tal sentido, si se trata de evaluar el diseño, se evaluarán la pertinencia y la viabilidad; si se trata de evaluar la gestión, la eficacia y la eficiencia; y así, según la fase de que se trate.

La verificación de este último caso nos plantea una visión más amplia de la evaluación es decir, que la metodología va a aplicarse para evaluaciones más integrales, en el

sentido que abarquen más aspectos de la acción y/o intervención a evaluar, tales como el diseño y la gestión y, no sólo los resultados o el impacto, tal como parece que se planteaban las anteriores evaluaciones. Pero, hay que precisar también, que esto es una función directa de la misma administración, ya que es la mayor interesada en que se evalúen adecuadamente las acciones y/o intervenciones de cooperación es decir, el que se evalúe de uno u otra manera, algunos u otros temas, depende de las exigencias que plantee la administración. Al parecer, antes le interesaban más los resultados, ahora le interesa, además, la gestión y la formulación de la acción y/o intervención de cooperación.

Los casos muestra arriba descritos han sido analizados en función de dos versiones metodológicas, las cuales han sido utilizadas por las entidades evaluadoras de manera discrecional, aunque teniendo en cuenta las pautas establecidas por la administración, a través de los TdR o de las mismas metodologías – cabe precisar, que no hemos podido disponer de los TdR de varios de los casos muestra, pese a que se solicitaron, salvo del “Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua” –. Incluso, hemos observado que, las mismas entidades evaluadoras han aplicado las metodologías de manera distinta en casos distintos y aun en casos similares (p. ej. el caso de GPI Consultores), con lo cual queda más patente que la carga de las aplicación de la metodología ha recaído propiamente en la misma entidad evaluadora y esta la ha aplicado, como hemos visto, diversamente.

Un complemento útil a las metodologías de evaluación recientemente implementado, viene a ser el “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007) varias veces mencionado a lo largo de los dos últimos Capítulos de la presente investigación. Dicho manual, como hemos dicho, está dirigido a los gestores de la evaluación y no a los mismos evaluadores. Al respecto, desde mi punto de vista, el manual parte de concebir la evaluación como una actividad participativa en la intervienen varios agentes, en la que gestores y evaluadores tienen especial relevancia dado que son aquellos que ponen en marcha la evaluación de una manera específica y concreta. En tal sentido, es necesario que ambos conozcan los modos de llevar a cabo las actividades encomendadas, por lo que hace falta que cuenten con las herramientas indispensables para ello así, el manual y las metodologías cumplirían tal función.

Fijémonos que el manual viene a suplir una carencia de la *praxis* evaluativa española, la cual sólo se servía de las metodologías de evaluación existentes para ilustrar e instrumentar los procesos evaluativos. Es decir, un instrumento que, en principio, sólo estaba orientado para guiar y apoyar la labor de los evaluadores en las evaluaciones concretas, se utilizaba, además, como punto de referencia teórico – conceptual para aclarar diversos aspectos de la evaluación así, las metodologías tendrían aplicaciones tanto para gestores como para evaluadores, todo en un solo instrumento. Ahora con el manual, desde mi punto de vista, se pretenden deslindar aplicaciones es decir, que haya instrumentos especializados para gestores y, aparte, para evaluadores; en tal sentido, las metodologías se restringirían a los evaluadores y el manual a los gestores. Quizás, tal sea la explicación de por qué el manual especifica claramente que está orientado sólo a los gestores.

Con tales planteamientos, no quiero decir que las metodologías y el manual son de uso exclusivo para evaluadores y gestores respectivamente, sino que, antes bien, se trata de instrumentos complementarios. Es decir, pueden servir tanto para unos como para otros indistintamente así, por ejemplo, el manual puede servir a los evaluadores para ahondar en el conocimiento de aspectos conceptuales de fondo de la evaluación, con la finalidad de estimular su creatividad a la hora de realizar evaluaciones específicas; y, por el contrario, las metodologías pueden servir a los gestores para conocer aspectos prácticos de la evaluación, con la finalidad de verificar cómo se pretenden aplicar los aspectos teóricos desarrollados por ellos en el respectivo manual. Ambos documentos pueden llegar a confundirse, ya que desarrollan aspectos similares relativos a la evaluación pero, lo clave es la perspectiva desde la cual los desarrollan, mientras el manual es teórico, las metodologías tienen una orientación práctica; mientras uno es más útil para los gestores, las otras son más útiles para los evaluadores.

El manual guarda una estructura en la que se desarrollan los siguientes temas relativos tanto a Cooperación para el Desarrollo como a Evaluación:

Tabla IV.17. :
TEMAS TRATADOS EN EL MANUAL DE GESTIÓN DE EVALUACIONES

PARTE I
La evaluación de la política de cooperación para el desarrollo
1. Marco institucional
1.1. La agenda internacional de desarrollo
1.2. Marco normativo y niveles de planificación estratégica
1.3. Instrumentos operativos
1.4. Actores
2. Cuestiones previas al ciclo de la evaluación
2.1. ¿Qué es la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo?
2.2. ¿Cuál es la filosofía que sustenta la evaluación de la cooperación española?
2.3. ¿Qué es el seguimiento y en qué se diferencia de la evaluación?
2.4. ¿Qué diferencias hay entre promover, gestionar y realizar una evaluación?
2.5. ¿Quiénes promueven la evaluación de la cooperación española y por qué?
2.6. ¿Se puede realizar la evaluación?: evaluación o análisis de la evaluabilidad
2.7. ¿Qué tipos de evaluaciones se pueden gestionar y realizar?
PARTE II
El ciclo de la evaluación: un itinerario a recorrer
Fase I: Diseñando la evaluación
Etapas 1: Motivación para evaluar: ¿por qué y para qué evaluamos?
Etapas 2: Seleccionar y acotar el objeto de la evaluación: ¿qué se va a evaluar?, definir sus objetivos y analizar la evaluabilidad
Etapas 3: Definir las preguntas de evaluación: ¿qué desea saber de su intervención?
Etapas 4: Elección del tipo de evaluación que va a poner en marcha y el presupuesto
Etapas 5: ¿Cómo preparar la realización de la evaluación?, Redacción de los TdR
Etapas 6: Selección del equipo evaluador
Fase II: Desarrollando el estudio de evaluación
Etapas 7: Establecer el Plan de Trabajo Definitivo
Etapas 8: Gestionar el desarrollo del Plan de Trabajo: estudio de gabinete, trabajo de campo e informe de evaluación
Fase III: Comunicando resultados e incorporando lecciones
Etapas 9: Comunicando resultados: Identificación de utilidad y canales de comunicación
Etapas 10: Incorporación de lecciones de la experiencia

Fuente: Elaboración propia

La articulación del manual, como podemos observar, contrasta con la de la metodología, no obstante, puede verificarse el tratamiento de aspectos comunes: ciclo de la evaluación, criterios de evaluación, fases del proceso evaluativo, etc. Asimismo, observamos que el manual desarrolla con bastante más amplitud y profundidad las fases que integran el “ciclo de la evaluación”. Aquí, hay que precisar que es en este último ámbito donde se hacen desarrollos conceptuales amplios, a través de los cuales se ilustra a los gestores – y, por qué no, a los evaluadores – acerca de las diversas aplicaciones que pueden implementarse en los procesos evaluativos: tipos de evaluación, criterios de evaluación, fines de la evaluación, etc. Estas aplicaciones son las que hacen del manual un instrumento teórico – conceptual, antes que un

instrumento práctico, aunque no deja de mostrarnos aspectos prácticos de la evaluación, ya que ésta, en sí misma, es una disciplina orientada a la *praxis*.

Por tanto, desde mi punto de vista, el manual es un apoyo y un complemento útil para las metodologías, en tanto que les dan amplitud y mayor soporte conceptual e instrumental. Asimismo, considero que el manual no sólo va a ser útil para los gestores sino, tal como está orientado, también puede serlo para los propios evaluadores en tanto agentes del proceso evaluativo.

En este apartado, hemos visto cómo se han estado aplicando las metodologías de evaluación existentes en el ámbito de la evaluación de la cooperación española de la administración central. Dicha aplicación ha estado en función de la discrecionalidad de la entidad evaluadora quien la ha aplicado teniendo en cuenta el caso concreto de evaluación, las directrices de la administración a través de los TdR y el propio espíritu de la metodología – hay dos versiones, según de qué versión se trate, se han desarrollado más o menos, unos u otros temas –. En ese sentido, la aplicación metodológica es variable, no cabe encorsetar, a lo sumo dar directrices generales que muestren lo que apuntábamos arriba, los fines de la evaluación, los criterios y los diversos instrumentos a evaluar y con qué evaluarlos.

Asimismo, junto a estas aplicaciones metodológicas cabe agregar el manual de gestión, en tanto instrumento útil para los gestores de la evaluación y también para los evaluadores mismos, ya que aporta elementos ilustrativos claves para una adecuada conducción de los procesos evaluativos. No obstante, debido a su reciente creación, no consideramos oportuno hacer valoraciones acerca de su aplicación, sino hasta que, al menos, se haya realizado un proceso evaluativo bajo su existencia.

V. La coordinación entre los agentes de los procesos evaluativos

Los agentes analizados no son entes estáticos y aislados sino que interactúan entre sí y se relacionan, dando origen a un entramado interrelacional fundamental para el soporte de la política de evaluación. En tal sentido, es necesario que tales agentes actúen de manera coordinada para garantizar un adecuado fortalecimiento de la

política y, en ella, de procesos evaluativos. Así, en este apartado, nos detendremos a analizar las relaciones de coordinación existentes entre los diversos agentes, con la finalidad de visualizar mejor su actuación desde un punto de vista dinámico y de funcionamiento concreto.

V.1. Coordinación entre la administración y las entidades evaluadoras

La convocatoria para la realización de una evaluación lleva a la celebración de un contrato determinado. Este contrato no es algo que se celebra y culmina a la vez, sino que es un contrato que tiene una cierta duración es decir, no concluye con su celebración sino tras la realización de una serie sucesiva de actos, es en este ínterin cuando debe agilizarse la coordinación entre la administración y los evaluadores. Con esto no quiero decir que no deba preverse en los momentos anteriores a la celebración del contrato, sino que es en tal momento cuando cobra más relevancia.

Ahora, ¿qué implica la coordinación?, la coordinación en evaluación implica comunicación y participación activa, en función de los agentes que intervengan en el proceso evaluativo, dígase la administración y los evaluadores. Es decir, es de fundamental importancia que desde el principio ambos agentes establezcan canales de comunicación, que garanticen la aportación de información indispensable para la evaluación. Por parte de la administración, me refiero a: planificación de espacios de trabajo conjunto, cronograma de actividades y, sobre todo, un nexo que sirva de interlocución para con los evaluadores. Y, por parte de los evaluadores, me refiero a: periodicidad en la rendición de cuentas y, al igual, que para la administración, sería necesario un interlocutor, de entre los evaluadores, para con la otra parte. En cualquier caso, ya sea por parte de la administración, como por parte de los evaluadores, lo que se requiere es diligencia, transparencia y continua interlocución durante todo el proceso evaluativo. En ese sentido, no cabría que se celebre el contrato de evaluación y, luego, cuando éste culmine, recién entablar comunicación administración – evaluadores.

Indicadores de los niveles de coordinación entre la Administración y los Evaluadores podrían ser: número de veces en que se han reunido, agendas y contenidos de las reuniones, visitas *in situ*, reportes de las visitas, información y documentación producida, informes periódicos e informes intermedios. Al respecto, más que el aspecto cuantitativo de los indicadores, debe interesarnos más el aspecto cualitativo

de los mismos es decir, interesan más los contenidos que las cantidades, el fondo antes que las formas.

Desde mi punto de vista, el Pliego – Tipo de las Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato de Consultoría y Asistencia (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006, 16 – 19) previsto para los contratos de evaluación, hace referencia implícita a la coordinación cuando habla de la “Realización de la Prestación”, las “Obligaciones de la Administración” y las “Prerrogativas de la Administración”, pues establece, en cierto sentido, obligaciones de información para los evaluadores, a saber:

- La obligación de los evaluadores de presentar un programa de trabajo, el cual será aprobado por la administración.
- La obligación de los evaluadores de presentar determinada información para poder percibir la contraprestación dineraria por concepto de servicios de evaluación, ello en tres momentos:
 - Al celebrarse el contrato: lo que se denominan “actividades preparatorias”, tales como recopilación de información, presentación del programa de trabajo, calendario y propuesta de metodología a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en el pliego de prescripciones técnicas.
 - A las cuatro semanas de celebrarse el contrato: el “Informe Preliminar de Evaluación de Diseño” y del “Modelo de Gestión”.
 - A las doce semanas de celebrarse el contrato: el “Documento de Diseño de la Evaluación de Resultados”.
 - A las veinticuatro semanas de celebrarse el contrato: el “Informe Final de la Evaluación” que contiene el Diseño, el Modelo de Gestión y los Resultados.
- La obligación de los evaluadores de presentar información cuando la administración se lo requiera en uso de su facultad de dirección e inspección.

No obstante, esta referencia implícita a la coordinación, y de acuerdo a lo arriba señalado, ésta no sólo implica presentar información, sino también hacer visitas, celebrar reuniones, interpretaciones, análisis de información, etc. aspectos que, al parecer, no han sido tratados en el Pliego – Tipo antes mencionado. Al respecto, cabe precisar que tal documento, está elaborado siguiendo las pautas establecidas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es decir, son un fiel reflejo de la Ley, adecuado, más o menos, a las exigencias de la especificidad del contrato respectivo. Por tanto, se trata de unas condiciones que contemplan sólo lo que la ley

establece y no van más allá, en el sentido de que no consideran aspectos relativos a la coordinación tal como apuntamos arriba, aspectos que podrían ser útiles para el proceso evaluativo. En suma, al parecer, el ceñirse tanto a la Ley, puede hacer que se encorseten algunos de los elementos de coordinación que harían más completo el proceso evaluativo.

El planteamiento de coordinación identificado en el Pliego – Tipo puede complementarse con el identificado en las “Fases del Ciclo de la Evaluación”⁵. Así, en este se reconocen tres fases: Preparación de la Evaluación; Realización de la Evaluación; y, Comunicación de Resultados y Seguimiento de Conclusiones. En estas fases, a mi entender, la coordinación se visualiza mejor entre la administración y equipo evaluador. Así, me remito a la “Fase de Realización de la Evaluación”, la que se desdobra en varias “Subfases”: Inicio de la Evaluación; Estudio de Gabinete; Informe Preliminar (Trabajo de Gabinete); Trabajo de Campo; e, Informe Final.

En la primera subfase, la coordinación se ve reflejada en la primera reunión de inicio de trabajo de evaluación, en la que se proceden a revisar los TdR y la metodología e intervienen la administración y los evaluadores. Asimismo, se procede a establecer el Plan de Trabajo dividido en las siguientes fases (las fases propias de la “Realización de la Evaluación”): Estudio de Gabinete; Reunión y presentación de un Informe Preliminar; Trabajo de Campo; y, entrega del primer borrador del Informe Final.

En la segunda subfase, no se ve reflejada la coordinación entre administración y los evaluadores, ya que sólo intervienen éstos sin intervención de la propia administración. En esta subfase los evaluadores recopilan documentos, identifican agentes clave, realizan entrevistas, analizan la información recopilada, preparan el trabajo de campo y elaboran el informe de gabinete. A mi modo de ver, la participación de la administración en esta fase puede ser de utilidad, ya que es ella quien, en principio, conoce más el programa que se está evaluando entonces, su intervención sería clave para, por ejemplo, identificar agentes, identificar espacios desde dónde se pueda extraer información, etc.

En la tercera subfase, la coordinación entre la administración y los evaluadores se ve reflejada en la revisión conjunta que hacen ambas del informe preliminar al Trabajo de Campo. Aquí, se procede a orientar el Trabajo de Campo y a establecer la agenda del mismo.

⁵ No se dispone de documentos similares de órganos anteriores, dígase OPE y/o SGPEPD.

En la cuarta subfase, administración y evaluadores coordinan sus actividades en el propio Trabajo de Campo. Al respecto, convendría que aquí, tanto la administración como los evaluadores, dentro de la agenda prevista establezcan sus respectivas funciones dentro del proceso evaluativo, esto puede ayudar a dar claridad para poder exigir o a deslindar responsabilidades en caso de que ocurra algún incidente.

Y, por último, en la quinta subfase, no está previsto que ambas partes coordinen sus actividades, allí cada una tiene atribuidas funciones propias tales como elaboración de informes, revisión de informes, entrega de informes, etc., se trata de actividades que no requieren de coordinación conjunta.

Podemos apreciar que la administración española hace esfuerzos para que durante el proceso evaluativo exista interacción constante con los evaluadores. Tal intencionalidad se ve reflejada tanto en el “Pliego – Tipo” como en las “Fases del Ciclo de la Evaluación”. No obstante, considero que la coordinación entre la administración y los evaluadores debería de ser objeto de una atención más explícita por ambas partes es decir, podrían establecerse pautas para la realización de trabajo conjunto y que las mismas se vean reflejadas en el informe final de evaluación, instrumento de referencia que nos permite valorar adecuadamente el proceso evaluativo.

Ahora, convendría analizar más en la práctica, cómo es que se ha producido la coordinación entre la Administración y los Evaluadores. Para ello, podemos utilizar como muestra los 21 informes de evaluación de programas y/o proyectos, publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. No obstante, antes de pasar al análisis en el aspecto de la coordinación vamos primero a estudiar qué es lo que significan las relaciones de coordinación *ad intra* es decir, dentro de la administración y dentro de los evaluadores. Luego, a la luz de los informes antes mencionados, haremos un análisis global de todos los niveles de coordinación.

V.2. Coordinación *ad intra* en la administración y en las entidades evaluadoras

A mi entender, la coordinación *ad intra* de las instituciones con competencias específicas de evaluación se concreta al establecerse los criterios de selección de evaluaciones y de evaluadores.

En cuanto a lo primero, cabe precisar que usualmente, la administración central selecciona intervenciones cuya evaluación dirige pero encarga es decir, ella misma no las realiza directamente. Aquí, sería importante que en esa selección intervengan las instituciones gestoras de la acción y/o intervención, ya que ellas tienen un mayor conocimiento de la misma, por lo que su papel es de importancia capital para la determinación de qué se evalúa y qué no.

Al respecto, la administración española selecciona los programas y/o proyectos a evaluar, básicamente, en función de la atención que están recibiendo por parte de la cooperación española o en función del interés específico y coyuntural que pueda tener el programa o la zona donde se implementa, tal como nos lo manifestaba Dña. Milagros Hernando. Es decir, suelen evaluarse programas y/o proyectos en los que se han invertido fuertes sumas de dinero o, aquellos que presentan especial interés por razones políticas, sociales o culturales. La decisión de qué se evalúa o no, se la reservan la Secretaría de Estado y las Direcciones Generales, no existe participación de otro tipo de agentes, tal como aquí se plantea.

La participación de otros agentes en la selección de evaluaciones, como por ejemplo, los ejecutores del programa, facilitaría las relaciones interinstitucionales entre la Administración y los evaluadores, en el sentido que, se transmiten confianza entre ellas que, a la larga, facilitarían el proceso evaluativo. Es decir, el involucrar a tales agentes en la decisión de selección de Evaluaciones puede ser un acicate para el apoyo mutuo y para garantizar la transparencia en el proceso evaluativo que se pretende implementar.

En cuanto a lo segundo, los evaluadores, una vez encargada la evaluación deben realizar un “plan de trabajo” en el cual se visualicen las actividades, los tiempos y las responsabilidades de cada uno de ellos, con la finalidad de que se tenga una “hoja de ruta” que dirija su actuación en los diversos momentos del proceso evaluativo. Es decir, los evaluadores deben especificar sus actividades propias e interactuar continuamente durante el desarrollo de su trabajo evaluativo.

Cabe precisar que, generalmente, los evaluadores trabajan en equipo y responden, en conjunto, a los directivos de una empresa determinada. Así, en tanto que trabajan en equipo, va a ser necesario que se estructure en función del número de miembros de

que se trate, en ese sentido, convendrá que haya uno que haga cabeza, para que dirija al equipo y, eventualmente, unifique y sistematice los criterios de los diversos integrantes.

Y, en tanto que responden a los directivos de una empresa determinada, será necesario que existan canales de comunicación adecuados para garantizar el intercambio de información con la empresa, de tal manera que ésta conozca al detalle la gestión del equipo. Aquí, está en juego el prestigio de la empresa por lo que la rendición de cuentas por parte del equipo evaluador debe ser bastante estricta y continua. En suma, la interacción empresa – equipo evaluador debe garantizarse a través de canales de información adecuados y constantes.

Por tanto, podemos apreciar que en el equipo evaluador va a ser necesario que existan unas sólidas relaciones profesionales, fundamentadas en la estrecha comunicación entre los integrantes del equipo evaluador, así como con la empresa a la cual van a representar. De la solidez del equipo dependerá en gran medida la buena conducción del proceso evaluativo. Cuando digo “sólidez” me refiero a la competencia profesional de cada uno de sus integrantes, como a su capacidad para trabajar en equipo y a su capacidad para desarrollar canales de comunicación que faciliten el intercambio de información. Esto facilitará la realización de un proceso evaluativo que, fundado en las aptitudes y capacidades de los evaluadores, garantizaría transparencia, profesionalidad y utilidad para los fines que la Administración persigue al encargar la evaluación. Entonces, las fortalezas en el equipo evaluador influyen necesaria y positivamente en la solidez del propio proceso evaluativo, por el contrario, sus falencias le afectan de manera negativa.

V.3. Coordinación entre evaluadores y evaluados

Para hablar de coordinación entre evaluadores y evaluados, me parece conveniente, situarnos en dos escenarios que, a mi modo de ver, pueden darse siempre en cualquier evaluación: si los evaluados no participan en el equipo evaluador y, si los evaluados participan en el equipo evaluador.

Al respecto, si se da el primer escenario, el equipo evaluador debe de establecer un nexo comunicación y participación con los evaluados, este nexo tendría que ser como una “correa de transmisión” de los intereses de ambas partes y estaría representado

exclusivamente por el responsable de la política y/o programa. Ahora, ¿qué pasa si existen o aparecen una multiplicidad de agentes en el proceso evaluativo?, aquí, el establecimiento del nexo de comunicación y participación se complicaría debido a que sería difícil entablar relación con todos los agentes, por lo que convendría restringir o delimitar el ámbito de acción de la evaluación, con la correspondiente omisión de algunos agentes que puedan tener intereses en la política y/o programa. Es decir, hemos dicho que el nexo de coordinación sería el responsable de la política y/o programa, ello no quita de que existan otros agentes que tengan algún interés en la misma pero, serían obviados debido a su multiplicidad.

Nos situamos ahora en el segundo escenario. Si tal escenario llega a darse, la coordinación sería más sencilla, ya que se cuenta con agentes intervinientes en la política y/o programa, por lo que es más fácil tener sus intereses en cuenta al momento de diseñar o implementar el proceso evaluativo. No obstante, existe el peligro de aumentar exageradamente al equipo evaluador al querer incluir a todo interviniente en la política y/o programa. Es por ello que, será necesario delimitar o seleccionar a los “evaluados” para que participen el proceso evaluativo. Al respecto, desde mi punto de vista, el criterio seleccionador debe de ser la relación directa entre el objeto a evaluar y los intereses particulares de los agentes, si no se da esta relación entonces, convendría no invitar a determinados agentes a integrar el equipo evaluador.

Por tanto, en la coordinación evaluadores – evaluados el principio articulador sería la integración en el equipo evaluador, la aplicación de este principio facilitaría, en gran medida, la coherencia y fluidez del proceso evaluativo. La coherencia porque se dispondrá de información de “primera mano” relacionada directamente con el objeto de la política y/o programa; y, la fluidez, porque al disponerse de tal información se fomentaría una evaluación transparente y expeditiva.

V.4. Coordinación entre la administración y los evaluados

¿Cómo es la coordinación entre la administración y los evaluados? o, mejor dicho, ¿debe haber coordinación entre la administración y los evaluados?, la respuesta a estas preguntas pasa por considerar cómo es la relación existente entre la administración y los evaluados.

Lo que suele ocurrir en las políticas y/o programas de cooperación para el desarrollo es que la administración aparece como financiadora de la acción contenida en las mismas. Es decir, la administración ofrece ayudar técnica o económicamente a agentes que carecen de medios para su normal desenvolvimiento social. La manera común con la que tales agentes solicitan esa ayuda es a través del apoyo de determinadas personas jurídicas pues, existe la presunción, y en la realidad suele ser así, de que esas personas tienen mejor capacidad para la gestión de los recursos que la administración ofrece; podemos decir que, estas personas jurídicas funcionan como intermediarios entre la administración y los agentes que carecen de medios para su normal desenvolvimiento social. Generalmente, tales intermediarios y tales agentes, se ponen de acuerdo para solicitar la ayuda a la administración entonces, los intermediarios se comprometen a asumir toda la gestión de los recursos desde que los solicita a la administración.

A partir de aquí, ya podemos inferir cómo es el vínculo entre la administración y los evaluados, no es un vínculo directo sino, indirecto. El contacto entre la administración y los evaluados se hace a través del intermediario que gestiona recursos en favor de éstos. Lo que la administración sabe de los evaluados le llega a través del intermediario, tal es su fuente de información. La administración no se pone “cara a cara” con el evaluado, sino que lo hace a través de su intermediario; ello no quita que en determinado momento la administración se plantee tomar contacto directo con el evaluado, sobre todo, cuando la acción que financia ya se puso en marcha pero, siempre, al lado del intermediario.

Esta suerte de relación indirecta, también la identificamos cuando la administración se plantea evaluar. Es decir, la administración, como hemos visto, contrata a personas jurídicas para que realicen la evaluación de las acciones que financia; ella no hace directamente la evaluación, sino que lo hace por medio de intermediarios, por lo que la información que posea sobre la evaluación de las acciones financiadas vendrá directamente de la persona jurídica contratada para ello, aunque, como hemos visto, esto no signifique que la administración no se plantee tomar contacto directo con los evaluados en determinados momentos.

Llegados a este punto, ¿qué podríamos decir de las relaciones de coordinación entre la administración y los evaluados? Al respecto, considero que tales relaciones seguirán la suerte de las relaciones de coordinación que mantenga la intermediaria con los evaluados. Es decir, si tal relación es fluida, transparente y constante, la

relación administración – evaluado, también lo será aunque sea una relación de tipo indirecta pues, la administración visualizará claramente cuál es el estado de la acción que está financiando.

El carácter indirecto de la relación de coordinación administración – evaluado, no significa que la administración se desentienda de la acción financiada y todo lo deje en manos del intermediario, antes al contrario, la administración siempre procura estar presente en las acciones que realiza el intermediario cuando va evaluar, sobre todo en lo que se refiere al diseño de la evaluación. De hecho, tal como nos lo manifestaba Dña. Milagros Hernando, la administración siempre ha tendido, y ahora con más firmeza, a participar e involucrarse en los procesos evaluativos, con la finalidad de tener un mayor contacto con la realidad que pretende evaluar.

Por tanto, el carácter indirecto, define la relación de coordinación entre la administración y los evaluados. Este carácter no es absoluto, en el sentido que la administración nunca tiene contacto “cara a cara” con los evaluados, sino que dependerá de la naturaleza de la acción que se está evaluando es decir, de su relevancia específica o no para la propia administración.

V.5. La Coordinación en la *praxis* evaluativa

La verificación de la coordinación de la *praxis* evaluativa pasa por el análisis casuístico de evaluaciones realizadas. Al respecto, a manera de muestra, nos vamos a apoyar en los 21 casos de evaluación publicados ya mencionados (Anexo I). La fuente de examen directo vendrá a ser el respectivo informe de evaluación que es la herramienta de la que disponemos para efectuar el análisis, en los cuales analizaremos los momentos en los que se han identificado acciones de coordinación.

Tabla IV.18.:

RELACIONES DE COORDINACIÓN EN LA PRAXIS EVALUATIVA: OCASIONES EN LAS QUE SE IDENTIFICAN RELACIONES DE COORDINACIÓN

PROGRAMA/PROYECTO	ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS EVALUADORES	EN LA ADMINISTRACIÓN	EN LOS EVALUADORES	EVALUADORES – EVALUADOS	ADMINISTRACIÓN – EVALUADOS
El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial	Ninguna	Ninguna	Trabajo de Campo Reuniones de grupo Estudios documentales Elaboración del Informe	Entrevistas en profundidad Entrevistas semiestructuradas Entrega de información Documental Reuniones de grupo	Ninguna
Fortalecimiento Municipal en Flores	Ninguna	Planificación de evaluaciones 1998	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Elaboración del Informe	Trabajo de Campo	Ninguna
Las Escuelas Taller en Iberoamérica	Ninguna	Planificación de evaluaciones 1998	Búsqueda documental Elaboración del Informe	Trabajo de Campo Entrevistas en profundidad Grupos de discusión	Ninguna
El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica	Ninguna	Planificación de evaluaciones 1998	Recopilación de información Análisis de información Identificación de indicadores Elaboración del Informe	Entrevistas Sondeos informales	Ninguna
Programa de Cooperación Hispano-Peruano	Ninguna	Ninguna	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Análisis documental Elaboración del Informe	Encargo de evaluación Trabajo de Campo Entrevistas Grupos de discusión Encuestas	Ninguna
El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica	Ninguna	Planificación de evaluaciones 1999	Trabajo de Campo Análisis de información Documental Elaboración del Informe	Encargo de Evaluación por parte del Ejecutor, OIT y AECI. Entrevistas Reuniones Talleres Visitas a proyectos	Ninguna
El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	Ninguna	Planificación de Evaluaciones 1999 Selección de muestra a evaluar por parte de la OPE y la D. G. del ICI	Análisis de información Elaboración del Informe	Entrevistas Visitas Reuniones de trabajo Cuestionarios	Ninguna
Programa de Subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, R. Dominicana y Honduras	Reuniones con autoridades Españolas: OPE, OTC, AECI, Embajadas	Planificación de evaluaciones 1999 Selección de muestra a evaluar	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Elaboración del Informe	Reuniones de trabajo Visitas Entrevistas	Ninguna
El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA)	Elaboración de Cuestionario de Evaluación Reuniones con Autoridades Españolas: OPE, AECI, Embajadas, Ministerios, Comunidad de Madrid, etc.	Planificación de evaluaciones 2000 Selección de muestra a evaluar (entre OPE y AECI)	Análisis de información Análisis de documentación Elaboración del Informe	Entrevistas en profundidad Reuniones de trabajo Visitas	Ninguna
El Programa "SAIL" en la Isla de Camiguín (Filipinas) (Fases II y III)	Solicitud de Información a Autoridades Españolas: AECI, OTC	Planificación de Evaluaciones de 2000 Selección de Muestra a Evaluar	Análisis de documentación Estudio de Gabinete Trabajo de Campo	Entrevistas Visitas Solicitud de información	Ninguna

		(entre OPE y AECI)	Elaboración del informe		
Proyecto DRI (Desarrollo Rural Integral) Cotacachi (1998-2001)	Ninguna	Ninguna	Análisis de documentación Trabajo de Campo Elaboración del Informe	Entrevistas	Ninguna
Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (abarca: Programa de Reformas Judiciales I (Banco Mundial) y Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI))	Ninguna	Planificación de evaluaciones Selección de muestra (entre OPE y SECIP)	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Análisis de documentación Reuniones de trabajo Elaboración del Informe	Entrevistas Reuniones de trabajo	Ninguna
Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2001)	Entrevistas a autoridades españolas: OPE, AECI,	Planificación de la evaluación acuerdo para evaluar el programa	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Reuniones de trabajo Elaboración del Informe	Entrevistas Reuniones de trabajo Encuestas	Ninguna
Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	Entrevistas a autoridades españolas: AECI, OPE, OTC	Planificación de la evaluación	Análisis de documentación Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Elaboración del Informe	Entrevistas Reuniones de trabajo Cuestionarios Encuestas	Ninguna
Programa de Cooperación Hispano - Boliviano	Entrevistas a autoridades españolas: AECI, OPE	Planificación de la evaluación	Análisis de documentación Trabajo de Campo Elaboración del Informe	Entrevistas Talleres	Ninguna
Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico de CIDADE-VELHA en la República de Cabo Verde	Colaboración con el equipo evaluador en la realización de la evaluación Valoración de informe previo	Planificación de evaluaciones 2003	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Elaboración del Informe	Entrevistas Encuestas	Ninguna
Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)	Coordinación con autoridades Españolas: DGPOLDE Estudio de Gabinete Consultas previas al Trabajo de Campo Presentación del Informe Final	Planificación de evaluaciones 2004	Estudio de Gabinete Análisis de documentación Trabajo de Campo Elaboración del Informe Final	Entrevistas Reuniones grupales Presentación del Informe Final	Ninguna
Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHN)	Reunión preparatoria con SGPEPD Entrega de informe de Gabinete Reunión de Presentación del Informe de Gabinete	Planificación de evaluaciones 2004	Estudio de Gabinete Trabajo de Campo Elaboración del Informe Final	Entrevistas Visitas Reuniones de trabajo	Ninguna
Cooperación Española en Salud en Mozambique	Entrevistas a autoridades españolas: SGPEPD Retroalimentación de resultados (Debate de conclusiones)	Planificación de evaluaciones 2004	Análisis de documentación Trabajo de Campo Elaboración del Informe Final	Entrevistas Visitas	Ninguna
Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent (Mauritania)	Entrevistas a autoridades Españolas: SGPEPD	Planificación de evaluaciones 2004	Análisis de documentación Diseño de la evaluación Talleres participativos Elaboración del Informe Final	Entrevistas Visitas Sesiones de trabajo Talleres participativos	Ninguna
Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica	Solicitudes de información y entrevistas a autoridades españolas de los distintos niveles de Gobierno.	Planificación de evaluaciones 2005	Análisis de documentación Trabajo de Campo Elaboración del Informe Final	Entrevistas Visitas Sesiones de trabajo	Ninguna

Fuente: Elaboración propia

Este cuadro nos muestra que, en la *praxis*, la coordinación es un elemento, más o menos tenido en cuenta entre los diversos agentes de la evaluación aquí descritos. Los informes nos muestran, al menos, el establecimiento de comunicación entre tales agentes, aunque no se detallan los contenidos de esas comunicaciones; no obstante, ello nos permite inferir la existencia de relaciones de coordinación entre agentes.

La consideración o no de los diversos niveles de coordinación en los informes que se analizan, a mi modo de ver, puede interpretarse de tres maneras: se ha llevado a cabo e interesa conocerla, al menos, mostrarla; no se ha llevado a cabo pero, para “quedar bien”, se muestra; o, simplemente, no se ha llevado a cabo, por lo que no puede conocerse o mostrarse. Particularmente, me inclino por la primera y la tercera interpretación, ya que la segunda implicaría mala fe entre dos o más agentes, uno de los cuales es la propia administración, que es la que promueve la evaluación propiamente dicha entonces, sería grave que se ponga en riesgo el prestigio de la administración por un mero “quedar bien”.

Las otra dos interpretaciones son más coherentes, pues, por ejemplo la primera implica una acción propia si es que de verdad quiere tenerse una visión de la evaluación transparente en la que se puedan verificar todas sus vicisitudes, lo cual determinará la posibilidad de ser utilizada o no para mejorar, rendir cuentas o ilustrar. Así, en los casos que mostramos, el que se vaya dejando constancia en los informes de evaluación de relaciones establecidas entre diversos agentes, nos lleva a pensar que se pretende que las evaluaciones sean eminentemente participativas o pluralistas es decir, se parte de la idea de que “todos pueden aportar algo” por lo que deben de participar en el proceso evaluativo. En la muestra analizada, que está ordenada siguiendo un criterio cronológico, puede verificarse que, en un principio, la participación de agentes era, más o menos, limitada; luego, se verifica que existe una mayor participación de agentes, en función de los momentos en los que se han identificado acciones de coordinación.

La tercera interpretación, a mi modo de ver, es propia de una visión de la evaluación de perfil unilateral, antes que pluralista, es decir, donde no interesa tanto la interrelación de varios agentes, sino de un número limitado de ellos. En los casos que mostramos, puede verificarse que la mayor parte de acciones de coordinación se identifican en los diez últimos casos, antes que en los diez primeros. Ello nos puede dar una idea de la limitación de la interrelación existente hasta ese momento, con lo

cual no se tendría una visión completa del programa y/o política que se está evaluando.

Como decíamos en un principio, el análisis de coordinación nos ayuda a ilustrar la interacción de los diversos agentes de la evaluación en su actuar específico y concreto es decir, cómo es que funcionan al relacionarse entre sí. Una adecuada coordinación hace que el proceso evaluativo cobre matices de fluidez, dinamismo y capacidad de reacción ante diversas vicisitudes que puedan presentarse.

Desde el punto de vista de la política de evaluación, a mi modo de ver, la coordinación es una pieza clave de la misma, en el sentido que la dinamiza en el ámbito de los agentes que la articulan. Así, una política de evaluación que tenga unas adecuadas estrategias de coordinación, es una política fuerte en el dinamismo de su propia implementación.

Este Capítulo ha girado en torno al análisis de los mecanismos que nos han llevado a establecer que la política de evaluación – manifestación de una función de la administración – se está llevando a la práctica. En ese sentido, se han analizado las acciones concretas para poner en marcha la evaluación; los agentes participantes en las mismas evaluaciones; los momentos previstos para poner en marcha la evaluación; las aplicaciones metodológicas previstas en los procesos evaluativos concretos; y, la coordinación entre agentes. Tal análisis, se ha apoyado en legislación, documentos internos, TdR y, sobre todo, en 21 casos de procesos evaluativos que nos han servido de muestra para visualizar mejor en la realidad la función de evaluación en sus dos manifestaciones: procesos evaluativos y política de evaluación.

El desarrollo de este Capítulo no muestra cómo se ha puesto en funcionamiento de toda una estructura establecida para llevar a cabo evaluaciones, en el marco de la función de evaluación que la administración tiene atribuida. Por tanto, podemos afirmar la existencia de todo un bagaje procedimental que se corresponde con una estructura cada vez más elaborada y, sobre todo, respaldado por un compromiso político de la misma administración para consolidarlo. En ese sentido, vemos que el desarrollo de

estos aspectos nos muestran una política de evaluación dinámica y tendiente al perfeccionamiento, en tanto manifestación de una función de la administración que se plantea desplegar más medios para hacer evaluación.

Ahora, la política de evaluación, en tanto manifestación de una función de la administración, una vez puesta en marcha, produce necesariamente algo, afecta, de alguna manera, al ámbito en el que se despliega. Así, podemos decir que esta función tiene unos resultados que se traducen en efectos y/o impactos, que van a incidir en el ámbito en el que se desarrolla. Ahora, toca analizar tales resultados, una vez que la función se despliega en todos sus elementos configurando una política pública, con la finalidad de verificar qué es lo que ha producido el simple interés por evaluar del que hablábamos en el Capítulo III. En suma, se trata de responder a la pregunta: ¿Qué ha producido la evaluación?

CAPÍTULO V

CRITERIOS DE RESULTADO

Desde la perspectiva de los criterios de estructura y de proceso, desarrollados en los Capítulos III y IV, advertimos la configuración efectiva de una política de evaluación, en tanto manifestación de una función de evaluación de la administración. Así, hemos podido comprobar la articulación de diversos elementos y aspectos que han hecho que tal función de la administración evolucione, se perfeccione y se consolide en una política de Estado. Ahora, hablar de evaluación, no sólo implica hablar de procesos evaluativos, sino también de política de evaluación.

Pero, ese despliegue estructural y procedimental, no ha sido algo fijo, sino que ha producido unos efectos determinados que incidirán, más o menos, en el ámbito dentro del cual se desarrollan, el de la cooperación para el desarrollo dirigida por la administración central española así, nos planteamos la pregunta: ¿qué es lo que producen? Al respecto, a lo largo de la presente investigación, tal como apuntábamos arriba, nos hemos referido a una serie de elementos que han ido configurando la política de evaluación.

En tal sentido, hemos visto que al implementarse la política de evaluación se han producido unos determinados elementos: procesos evaluativos, instituciones, relaciones interinstitucionales, informes de evaluación, metodologías de evaluación y criterios de evaluación. Además de tales elementos, unas determinadas actitudes o modos de actuación que se reflejan en la utilización y comunicación de los resultados, el seguimiento de las recomendaciones y, eventualmente, la creación de una cultura evaluativa.

En el presente capítulo, vamos a ocuparnos de tratar tales elementos y los efectos de esos modos de actuar. Para tal fin, los vamos a dividir en dos grandes grupos distintivos: productos y efectos. Los productos vienen a ser lo que produce en general una política y/o programa, también se les denomina *outputs*; y, los efectos, vienen a ser las incidencias, esperadas o no esperadas, que tienen tales productos, también se les denomina *outcomes* (Bustelo 2001, 112).

Así, dentro del grupo *outputs* vamos a incluir a los procesos evaluativos, las instituciones de evaluación, las relaciones interinstitucionales, los informes de evaluación, las recomendaciones de los informes de evaluación, las metodologías de evaluación y el manual de gestión de evaluaciones. Y, dentro del grupo de los *outcomes*, vamos a incluir a su utilidad o utilización, la comunicación de los resultados, el seguimiento de las recomendaciones y la creación de una cultura evaluativa.

La elección de tales elementos se debe a que esOs son, desde mi punto de vista, resultados más palpables que existen en materia de política de evaluación, los cuales responden a un planteamiento de fondo que articulamos en la Tabla II.9 del Capítulo II: ¿qué ha producido la evaluación? Quizás la respuesta a esta pregunta la podemos encontrar a lo largo de esta investigación pero aquí, queremos mostrar de manera más específica y concreta lo que se ha producido y, lo que estos productos han dado origen.

Por tanto, en este capítulo verificaremos todo lo analizado y vamos a valorarlo como un producto de todo un entramado de elementos estáticos y dinámicos que han dado origen a una política concreta, cuya situación está marcada por el estado en el que se encuentran sus elementos configuradores específicos. En ese sentido, es clave el conocimiento profundo de tales elementos para verificar su contribución a la consolidación de una política de evaluación.

I. Los *outputs*

Como decíamos anteriormente, los *outputs* vienen a ser todo aquello que produce una política o programa, dígame actividades, relaciones interinstitucionales, entidades específicas, etc. La política de evaluación no escapa a tal realidad así, tiende a generar unos productos que, a su vez, la van configurando y fortaleciendo en una continua retroalimentación.

Entonces, ¿qué ha producido la política de evaluación?, la respuesta a esta pregunta nos remite a lo que se ha hecho “en” evaluación y “por” la evaluación. En ese sentido, en cuanto a lo que se ha hecho “en” evaluación, podemos decir que se han llevado a cabo determinadas acciones orientadas a investigar el estado de las intervenciones realizadas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Y, en cuanto a lo que se ha hecho “por” la evaluación, podemos decir que, con el ánimo de garantizar la idoneidad de las mencionadas acciones se han fortalecido y, también, creado unas instituciones, unos procesos evaluativos diseñados, unas metodologías, unas relaciones interinstitucionales y unos informes de evaluación. Todo esto, desde mi punto de vista, ha dado paso a que se vaya configurando una política pública que cada vez más, va cobrando presencia y relevancia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

La verificación de los *outputs* puede visualizarse mejor a partir de la práctica concreta de evaluación, en ese sentido, tal como hemos hecho en los Capítulos anteriores, nos vamos a apoyar en los 21 casos muestra a los que nos hemos estado refiriendo en el desarrollo de la presente investigación. Tales casos, nos van a servir como instrumentos para inferir los *outputs* de los que venimos hablando, ya que son un reflejo específico y concreto de los mismos. Por tanto, pasemos a verificar, los que considero, los productos de la política de evaluación que, desde un interés por evaluar, se han ido desarrollando progresivamente.

I.1. Los procesos evaluativos

Los procesos evaluativos vienen a ser uno de los productos más tangibles de la consolidación de una política de evaluación. En ese sentido, en España, se han venido realizando procesos evaluativos desde 1998 (*vid.* Anexo I), los cuales han estado integrados por una planificación previa, una realización efectiva y unas actividades

consecuentes que, según la DGPOLDE, se traducen en: preparación de la evaluación, realización de la evaluación y, comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones. Esta articulación ha quedado reflejada en las metodologías de evaluación (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001); en el manual de gestión de evaluaciones (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007); en el documento interno “Fases del Ciclo de la Evaluación” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006); y en la publicación “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007), ya mencionadas anteriormente.

En cuanto a la preparación de la evaluación, podemos decir, que es una etapa en la que se disponen los procesos evaluativos, la cual está articulada de la siguiente manera (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006):

1. Motivación para evaluar
2. Selección de la intervención a evaluar
3. Delimitación del ámbito de la evaluación
4. Elaboración de los TdR y definición de los criterios de evaluación y de preguntas clave
5. Proceso de concurso para la contratación de una consultoría

Estas fases están orientadas a preparar y dar fundamento a los procesos evaluativos, así como a darles una finalidad específica. Estas fases son privativas de la administración, tanto desde el punto de vista de su actividad gestora, como desde el punto de vista de su actividad evaluadora, pues intervienen la AECID y la DGPOLDE respectivamente.

En cuanto a la realización de la evaluación, en esta fase las acciones de evaluación van a implementarse, siguiendo un *iter* previsto por la misma administración, en el que van a intervenir más agentes. Así, esta fase se articula de la siguiente manera:

1. Inicio de la evaluación
2. Estudio de Gabinete

3. Informe preliminar de la fase de Estudio de Gabinete y preparación del Trabajo de Campo
4. Trabajo de Campo
5. Realización del informe final

Estas fases van a articular la puesta en marcha de los procesos evaluativos, son fases a través de las cuales se va a implementar lo previsto en la planificación previa y, en función de las cuales, se tenderá a la consecución de las funciones, propósitos y fines para los cuales la evaluación se había previsto. En esta fase intervienen múltiples agentes, no sólo va a intervenir la administración a través de la AECID y de la DGPOLDE, sino que lo harán propiamente las entidades evaluadoras y, en cierta medida, los agentes ejecutores de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo materia de evaluación.

En cuanto a la comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones, podemos decir, que los procesos evaluativos no terminan en la realización de un informe final, si así fuera, no tendría sentido su realización y sus fines, propósitos y funciones, no se verían concretadas, antes bien frustradas. Cuando los procesos evaluativos culminan su *iter* de implementación con la realización del informe final, es necesario que, para que alcance los fines para los que estaba prevista, se comuniquen y difundan sus conclusiones y recomendaciones y, además, se garantice que aquello que sugiere, se lleve a cabo. Para tal fin, se han previsto las siguientes fases:

1. Comunicación de resultados y retroalimentación
2. Difusión de resultados
3. Elaboración de recomendaciones
4. Respuesta de los órganos de gestión
5. Seguimiento del Plan de Actuación

Estas fases van articular todo un mecanismo de comunicación orientado a garantizar que la efectividad de las evaluaciones se haga realidad. Es decir, una evaluación se encarga con la finalidad de investigar acerca de la planificación, la gestión o los resultados de una intervención determinada; para ello, se implementan unos mecanismos específicos que culminan – o al menos deben culminar – en una comprensión más amplia de la intervención reflejada en el informe final de evaluación respectivo. Pero, si se ha encargado la evaluación, en principio, es para identificar

aciertos y errores que, si no se conocen o no se difunden adecuadamente, difícilmente van a servir de utilidad para mejorar, fortalecer o controlar la intervención para la que se planteó una evaluación.

La articulación de estas fases, integradas en el “ciclo de la evaluación”, tal como aquí se muestra, es innovadora a partir de la creación de la DGPOLDE (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006 y 2007). Anteriormente, durante la existencia de la OPE y de la SGPEPD, el esquema a seguir era muy distinto, planteándose de la siguiente manera (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001):

1. Iniciativa y selección
 - a. Iniciativa
 - b. Decisión de evaluar
 - c. Difusión de la decisión
2. Ejecución de la evaluación
 - a. Acuerdo con contrapartes y preparación de información
 - b. Elaboración de TdR
 - c. Convocatoria y decisión de ejecución
 - d. Diseño y aprobación
3. Retroalimentación
 - a. Difusión de enseñanzas

Al respecto, podemos observar que la DGPOLDE ha ganado en especificidad y precisión, al planificar, implementar y comunicar las acciones de evaluación. La articulación que ofrecen la OPE y de la SGPEPD es más básica y no muestra con claridad y sistematización los diversos aspectos que rodean a las acciones de evaluación en su “antes”, “durante” y “después”. Así, vemos que los “ciclos de la evaluación” difieren notablemente. No obstante, el ciclo que ha estado rigiendo los procesos evaluativos hasta 2004, es el establecido por la OPE y SGPEPD, es decir, prácticamente, todos los casos muestra de la presente investigación se han regido por ese esquema de trabajo; sólo en el caso singular del “Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica” a los que hemos hecho referencia en el apartado IV del

Capítulo IV, sobre aplicaciones metodológicas, es posible que se hayan regido por el nuevo ciclo establecido por la DGPOLDE.

Llama mucho la atención, por ejemplo, el contraste existente el desarrollo de la comunicación de resultados pues, antes (cuando existieron la OPE y SGPEPD) era más escueto, ahora (en plena existencia de la DGPOLDE), nos muestra lo que en realidad se entiende por “retroalimentación”, incluso, se articula específicamente un medio para garantizar la implementación de las sugerencias planteadas, a través de un “Plan de Actuación” concreto. En ese sentido, el planteamiento actual tiende a aprovechar más lo producido por los procesos evaluativos en aras a mejorar o fortalecer la intervención de cooperación para el desarrollo evaluada. No es que antes no se planteara aprovechar (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2001, 173 – 174), sino que ahora dicho planteamiento no se ha quedado allí, sino que es más concreto y explícito.

Los procesos evaluativos, entonces, son producto de una previsión, están integrados dentro de un esquema de trabajo propio diseñado por la administración, en el que involucra a órganos diversos – la DGPOLDE y la AECID, principalmente – y a las entidades evaluadoras. A mi entender, el cambio que se observa en el planteamiento de trabajo desde la OPE hasta la DGPOLDE, está orientado a garantizar el adecuado aprovechamiento efectivo de los resultados de los procesos evaluativos. Es decir, en el fondo, se está proponiendo que los esfuerzos desplegados en los procesos evaluativos sean optimizados, en el sentido que sus resultados concretos sirvan realmente para mejorar, ilustrar o dar cuenta de las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Para tal fin, es necesario tener claro, en primer lugar, que se pretende con la evaluación respecto de las intervenciones de cooperación; en segundo lugar, lo que más conviene hacer para garantizar una adecuada evaluación; en tercer lugar, llevar a cabo lo previsto; y, por último, poner por obra a lo que se ha llegado en función de la evaluación realizada.

Por tanto, para que los procesos evaluativos no sean un actuar vano e inútil es necesario que se garantice la implementación de los resultados que producen, empresa que, actualmente, la DGPOLDE se ha planteado asumir concretando los modos de garantizarla.

I.2. Las instituciones de evaluación

Los procesos evaluativos previstos por la administración necesitan ejecutarse, para lo cual hacen falta agentes. Entre los agentes previstos destacan la DGPOLDE y las entidades evaluadoras o, lo que es lo mismo, la administración pública en su función evaluadora y las empresas consultoras privadas, producto de la externalización de funciones por parte de la administración.

Una mención particular, respecto a las instituciones de evaluación, merece la AECID en tanto institución perteneciente al entramado organizativo de la cooperación para el desarrollo, materia de la política de evaluación que aquí estamos investigando. Así, la AECID en cuanto tal, no tiene competencias propias de evaluación, sus funciones se circunscriben al ámbito de la gestión y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, lo cual no quiere decir que no intervenga en temas relativos a la evaluación ni sea parte interesada. Precisamente, lo que se va a evaluar son los mecanismos a través de los cuales se canaliza la cooperación para el desarrollo, los mismos que son administrados por la AECID; en ese sentido, como mencionábamos los apartados I.2.2 y I.2.3 del Capítulo III, por un lado, dispondrá de información útil indispensable para la realización del proceso evaluativo y, por otro, tal institución va a tener intereses específicos en las evaluaciones ya que, en gran medida, se está evaluando su gestión. La AECID en el proceso evaluativo es un órgano de revisión, asesoría y consulta y, además, es el responsable de elaborar el Plan de Actuación para la implementación de las recomendaciones planteadas en el informe final del proceso evaluativo.

La DGPOLDE es el producto de una evolución institucional en el que cada vez se han ido fortaleciendo funciones y competencias que han hecho que la evaluación en cooperación para el desarrollo, tenga más presencia en el entramado organizacional respectivo. Es decir, el origen institucional de la DGPOLDE, como entidad de la administración encargada de la evaluación en cooperación para el desarrollo en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), se remonta a la OPE, entidad creada, también, para evaluar acciones y/o intervenciones en dicho ámbito. Entre la creación de ambas entidades median 17 años, pues la OPE se crea en 1988 y la DGPOLDE en 2005, ínterin que sólo se ve distorsionado en 2004 con la creación de la SGPEPD.

Las competencias y funciones de evaluación atribuidas a tales entidades, según la práctica, nunca quiso decir que tales entidades iban a evaluar directamente, sino más bien indirectamente, vía la externalización funcional. En ese sentido, la experiencia nos ha mostrado que ese siempre ha sido el modo natural cómo la administración ha llevado a cabo sus funciones evaluativas.

Desde mi punto de vista, el planteamiento evaluativo de la administración central española parte de la necesidad de evaluar acciones y/o intervenciones de particular relevancia, ya sea por razones de antigüedad, de especial sensibilidad geográfica o sectorial o, de especificidad instrumental. Ello con el fin de obtener muestras suficientes y contundentes que le ayuden a perfeccionar sus acciones y/o intervenciones en cooperación para el desarrollo. El modo de proceder es contratando a entidades externas especializadas que se encarguen de realizar las evaluaciones según se les encomienda, con la finalidad de garantizar la imparcialidad a la hora de juzgar las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo implementadas con el patrocinio de la administración. En ese sentido, el papel de ésta no será el hacer evaluaciones de manera directa y propia, sino que su papel va a circunscribirse a diseñar marcos, herramientas y metodologías; coordinar, dirigir y hacer seguimiento a proceso evaluativos; y, a garantizar que los resultados de tales procesos se hagan efectivos en el marco de la acción y/o intervención evaluada.

Por tanto, el papel de la administración, en sus funciones evaluativas, se orienta a generar un contexto en el cual se cuente con unos instrumentos necesarios y adecuados para llevar a cabo evaluaciones que sirvan para perfeccionar acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo.

La administración para llevar a cabo sus funciones, como hemos dicho, las va a externalizar, apoyándose en entidades externas especializadas en evaluación, a las que llamamos entidades evaluadoras. Al respecto, por un lado, se trata de que la administración garantice transparencia e imparcialidad en la evaluación de su actuar en cooperación para el desarrollo, por ello, se plantea la necesidad que sea un agente externo quien evalúe dicho actuar. Y, por otro, lo propio de la externalización de funciones de la administración es garantizar una optimización de recursos humanos y económicos es decir, en principio, se trata de ahorrar recursos al Estado y ganar en eficacia y eficiencia operativas.

Las entidades evaluadoras conforman equipos de evaluación, en los que pueden distinguirse personas especializadas, fundamentalmente, en ámbitos relativos a la evaluación, a la cooperación para el desarrollo y a la materia específica de la acción y/o intervención objeto de evaluación. Al respecto, la articulación del equipo evaluador es clave para llevar a cabo adecuadamente un proceso evaluativo, ya que, si se trata de conocer e investigar las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo, es necesario que se tenga una visión multidisciplinar específica de las mismas. Es decir, es necesario que quienes evalúan conozcan las materias a evaluar y los medios con qué las van a evaluar, en tal sentido, se hace indispensable que haya cierta multidisciplinariedad en la conformación del equipo respectivo.

La práctica evaluativa de la administración central española nos muestra que siempre se ha tendido a buscar interdisciplinariedad en la conformación de los equipos de evaluación, desde que se plantea el concurso para la contratación de una consultoría hasta que se realiza, efectivamente, el proceso evaluativo (*vid.* Capítulo III, apartado III, Tabla III.4, por ejemplo) no obstante, en algunos casos, no queda clara tal tendencia al no poderse verificar las especialidades respectivas. La conformación de los equipos de evaluación, a partir de estos planteamientos, se nos muestra claramente externa es decir, que tales equipos sólo están conformados por agentes externos y ajenos al mismo proceso evaluativo y a la misma acción y/o intervención que se está evaluando.

Al respecto, tal como nos lo manifestaba Dña. Milagros Hernando, cabe precisar que, en la práctica actual, la conformación de los equipos de evaluación se orienta hacia una constitución más mixta de los mismos, antes que una constitución puramente externa. Es decir, ahora, los equipos de evaluación van a estar conformados por agentes que tengan algún interés en el proceso evaluativo, dígase, los evaluados, instituciones afectadas por la acción de cooperación e, incluso, la misma administración como parte principalmente interesada en dicho proceso. Ahora, desde mi punto de vista, el rol de la administración en los equipos de evaluación debe limitarse a garantizar el cumplimiento de las “reglas de juego” previstas y establecidas para la realización del proceso evaluativo, ya que debe de garantizar la transparencia e imparcialidad durante el desarrollo del mismo, tal como apuntábamos arriba.

Por tanto, la administración en su vertiente evaluativa y las entidades evaluadoras, vienen a ser un producto de la implementación de unos procesos evaluativos y, en un

sentido más amplio, de una política de evaluación. Así, se integran como agentes encargados de llevar a cabo procesos evaluativos en un marco de complementariedad funcional es decir, las entidades evaluadoras van a llevar a cabo las funciones de evaluación que tiene atribuidas la administración, debido a que se encuentra capacitada para ello, en virtud de sus respectivos objetos sociales y estatutarios y, de su experiencia profesional en evaluación. En tal sentido, ambas instituciones confluyen, o al menos deben confluir, en intereses más o menos comunes respecto de la evaluación. Quizás se deba tender a dejar de lado la idea que las entidades evaluadoras sólo sirven en la medida que aligeran el trabajo de la administración y que sólo quieren enriquecerse a costa de la misma como entidades con ánimo de lucro. Pero, desde mi punto de vista, esto no ocurriría si hubiera un marco de concienciación acerca de los fines específicos de la evaluación, en el que tales entidades asumieran un compromiso, aunque sea tácito, ante la responsabilidad que significa colaborar en la realización de las funciones de la administración pública, en tanto ejecutora de decisiones políticas.

I.3. Relaciones interinstitucionales

En la evaluación, hemos visto, se integran diversos agentes, los cuales no operan de manera aislada, sino que lo hacen en un continuo dinamismo que hace que se relacionen institucionalmente entre sí. Ahora, cabe preguntarse acerca del tipo de relaciones institucionales que pueden establecerse entre tales agentes para garantizar la adecuada consecución de los fines que se plantea la evaluación. Al respecto, en el apartado V del Capítulo IV, veíamos que se establecían relaciones de coordinación a diversos niveles: administración – entidades evaluadoras; administración – evaluados; entidades evaluadoras – evaluados; e, incluso relaciones de coordinación interna. Pero, a este tipo de relaciones, cabría añadir el establecimiento de redes, en concreto de redes de evaluadores.

A nivel nacional puede verificarse la existencia de la Sociedad Española de Evaluación (SEE) que se constituye como entidad orientada a desarrollar e implantar en España la evaluación de políticas y/o programas públicos. Para tal fin, fomenta la investigación y la difusión de experiencias sobre evaluación entre los agentes implicados de los diversos ámbitos: académico, funcional y empresarial. La SEE integra a especialistas en evaluación, a administraciones públicas y cualquier organización que tenga previsto aplicar la evaluación como mecanismo de análisis de gestión así por

ejemplo, cuenta entre sus socios institucionales con: el Ministerio de Administraciones Públicas; la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía; Promoción del Desarrollo Económico y del Turismo (PRODETUR) de la Diputación de Sevilla; el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla (IDR); y, el Instituto de Estudios Economía, Evaluación y Empleo.

A nivel internacional es destacable la participación española en la Red de Evaluación del CAD de la OCDE, cuyo objetivo fundamental es incrementar la eficacia de los programas internacionales de desarrollo apoyando evaluaciones fundamentadas e independientes. Esta Red agrupa treinta donantes bilaterales (diversos países de América, Asia y Europa) y agencias multilaterales (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo de la Reconstrucción y el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional). En este ámbito de integración, se están siguiendo e incorporando las enseñanzas de las evaluaciones que se han llevado a cabo sobre los departamentos de algunas organizaciones multilaterales como UNICEF y el PNUD.

Asimismo, tal como nos manifestaba Dña. Cecilia Rocha, se ha constituido con el Banco Mundial un fondo programático para la evaluación de impacto en sectores sociales básicos, que tiene por objetivo crear capacidad técnica y llevar a cabo evaluaciones de impacto de aquellas intervenciones de desarrollo en los países receptores de ayuda, en el marco de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

Igualmente, en el ejercicio 2008, se ha previsto realizar una evaluación conjunta con la Unión Europea en línea con los compromisos asumidos en la Declaración de París de 2005, sobre el reforzamiento de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Esta evaluación se está preparando conjuntamente con representantes de la División de Evaluación de *Europe Aid*. En el marco de la Unión Europea es destacable, también, la integración española en el grupo UE – HES (*Heads of Evaluation Services for External/Development Cooperation*).

Hay que destacar también, respecto al ámbito Latinoamericano, la participación española en los encuentros de la “Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC)”, organización orientada a contribuir al fortalecimiento de las capacidades en seguimiento y evaluación y, de profesionalizar la

función de evaluación. En este ámbito, se ha previsto la financiación española para el “Proyecto Regional de Maestría Virtual en Evaluación” que esta Red viene diseñando con el asesoramiento de la UNICEF.

Y, por último, la integración en redes no sólo se plantea como un hecho concreto, sino también como una expectativa de futuro. En tal sentido, la DGPOLDE ha solicitado ser admitida a la Red MOPAN (*The Multilateral Organization Performance Assessment Network*), organización integrada por nueve países donantes – Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido – que tienen como interés común compartir información en el seguimiento y valoración del rendimiento de las organizaciones multilaterales. Para tal fin, se elabora una encuesta anual, se encargan evaluaciones conjuntas y se ponen en común metodologías de valoración de rendimiento. Está previsto que España participe como observadora en la siguiente reunión programada para el año 2008.

La conformación e integración de estos espacios permite, desde mi punto de vista, el desarrollo de la evaluación, en el sentido que se fomentan entre los diversos agentes las funciones y competencias respectivas, haciendo que en éstas se perfeccionen los diversos elementos que las componen, orientándolas hacia su sistematización y consolidación en una política pública. Es decir, tales espacios facilitan el intercambio y el aprendizaje en evaluación, promoviendo entre los diversos agentes la competitividad por medio del perfeccionamiento de sus sistemas específicos de evaluación.

I.4. Informes de evaluación

Los informes de evaluación vienen a ser el modo de presentar los hallazgos del proceso evaluativo. A través de ellos se va a mostrar públicamente todo lo producido durante la evaluación, esto guarda relación con la finalidad que, en gran medida, persiguen que es, básicamente, el dar a conocer los resultados de la evaluación realizada.

El CAD de la OCDE establece que los informes de evaluación deben de ser claros y exentos de lenguaje tecnicista. Además, debe de incluir, al menos, los siguientes

elementos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 1992, 137):

- a. Un resumen ejecutivo
- b. Un perfil de la actividad evaluada
- c. Una descripción de los métodos de evaluación utilizados
- d. Hallazgos principales
- e. Lecciones aprendidas
- f. Conclusiones y recomendaciones, las cuales pueden ser separadas del mismo Informe

Los hallazgos y las conclusiones son las respuestas a las preguntadas formuladas y seleccionadas para realizar la evaluación. Las lecciones aprendidas y las recomendaciones nos van a enlazar los resultados de la evaluación y la acción contenida en el programa y/o política.

En la práctica se sigue en gran medida lo establecido por el CAD de la OCDE así, según la metodología de evaluación de la cooperación española, los informes de evaluación vienen a ser los documentos donde deberá reflejarse toda la realización de la evaluación. En ese sentido, se prevé que, en líneas generales, debe contener (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2001, 211):

- a. Un informe ejecutivo o resumen, incluyendo las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis, el cual puede presentarse de forma separada para una comprensión más rápida de los resultados y facilitar su publicación.
- b. Un capítulo introductorio que recoja los antecedentes, el objetivo, la metodología empleada, los condicionantes y límites del estudio y un resumen de los trabajos realizados.
- c. Una descripción de la intervención o intervenciones analizadas, incluyendo una relación detallada de su evolución, desde su concepción inicial hasta el momento de tomar la decisión final de ser evaluada.
- d. El estudio de los criterios o componentes de la evaluación que sean relevantes en cada caso, y de los factores de desarrollo que afectan la viabilidad.
- e. Las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

En los 21 casos muestra que hemos utilizado como referencia en la presente investigación, se han venido teniendo en cuenta tales directrices generales aunque no de una manera taxativa. Es decir, se han seguido las mismas, pero de manera diversa según la entidad evaluadora que ha tenido a su cargo la realización del proceso evaluativo. Esto puede verificarse observando los contenidos de los informes de evaluación precisados en el apartado IV del Capítulo IV, sobre las aplicaciones metodológicas en procesos evaluativos.

Asimismo, en los casos arriba mencionados, podemos observar diversidad en la presentación de la información del proceso evaluativo y, por ende, una diversidad en la presentación de los informes de evaluación. Tal situación puede observarse, siguiendo los contenidos mostrados así, unas veces desarrolla los contenidos planteados por la metodología; y, otras veces, desarrolla sólo algunas de las líneas planteadas.

Los informes de evaluación van a ser el punto de referencia o la guía que se va a tener en cuenta para perfeccionar las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo, por ello se prevé que antes de su publicación sean cuidadosamente revisados por la misma administración – tanto por la AECID como por la DGPOLDE –.

Los informes de evaluación pueden hacerse públicos a través de: talleres, seminarios o, reuniones públicas y/o privadas; edición en papel; y, edición *on line*. Estas vías han sido utilizadas en la práctica por la administración central española para difundir los diversos informes de evaluación producidos. No obstante, la difusión de los mismos es discrecional para la administración es decir, en sus estructuras de planificación, dígase, en los ciclos de la evaluación no está previsto cómo difundirlos.

La difusión de los contenidos de los informes de evaluación es clave para asegurar el perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. Así, los resultados de la evaluación, plasmados en el informe, son el punto de referencia para la retroalimentación, a través de la cual se enlazan las actividades pasadas con las futuras en aras de alcanzar un perfeccionamiento de las mismas. En ese sentido, la difusión y la retroalimentación van a estar estrechamente unidas y van a ser una parte dinámica y sucesiva del proceso evaluativo.

I.5. Las recomendaciones

Las recomendaciones, siendo un elemento integrante del informe final de evaluación, vamos a tratarlas aparte, debido a la importancia que, como veremos, tienen para el proceso evaluativo. Las recomendaciones son sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir respecto al programa o política evaluada, cambios propuestos en el programa o cosas a mantener en el mismo o consejos para la mejora dirigidos a los patrocinadores, responsables y/o profesionales del programa. El fundamento de las recomendaciones está en las valoraciones realizadas durante el proceso evaluativo, las mismas que se basan en la recopilación y análisis sistemático de la información (Bustelo 2001, 60).

El CAD de la OCDE, las define como las “propuestas que tienen por objeto mejorar la eficacia, la calidad o la eficiencia de una intervención para el desarrollo, rediseñar los objetivos y/o reasignar los recursos”, asimismo añade que, “las recomendaciones deberán estar vinculadas a las conclusiones”. Al respecto, para una mayor comprensión de la definición, conviene saber qué es lo que el CAD de la OCDE entiende por conclusiones. En ese sentido, las conclusiones “señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades”, las conclusiones se apoyan en los datos recopilados y en los análisis realizados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 2002, 18 y 32).

Desde mi punto de vista, y en función de lo apuntado arriba, las recomendaciones implican cambio, mejora o perfeccionamiento de una situación existente, lo cual nos evoca a los fines, propósitos y funciones de la evaluación, por lo que, puede identificarse una clara conexión con tales elementos o aspectos fundamentales de la misma evaluación. En ese sentido, las recomendaciones tienen un contenido y unas finalidades unidas a los de la misma evaluación por eso, su implementación tiene una particular relevancia para el conjunto del proceso evaluativo. Es por ello que, se hace indispensable una adecuada elaboración de las mismas, con la finalidad de ganar en claridad y consistencia de contenidos.

Al respecto, Bustelo (2001, 60 y ss.) siguiendo a Patton, Torres, Preskill, Piontek y Chelimsky, desarrolla unos planteamientos que, a mi entender, habría que tener en cuenta para la elaboración de las recomendaciones. Así, en primer lugar, hay que

plantearse quiénes participan en su elaboración y de qué forma; en ese sentido, por un lado, estarían los evaluadores, quienes las desarrollan ellos mismos y se las entregan a los implicados; y, por otro, estarían tales implicados, quienes serían los que realizarían las recomendaciones. Sea como fuere, conviene que haya implicación de los interesados en la elaboración de las recomendaciones así, si las elaboran los evaluadores, deben entregarlas para permitir su revisión, discusión y/o modificación. Asimismo, es importante que los agentes implicados sientan las recomendaciones como suyas, para lo cual es mejor elaborarlas contando con ellos.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta el tipo de recomendaciones que se quieren realizar. En ese sentido, las recomendaciones pueden clasificarse en: las que desarrollan la mejor opción; las que desarrollan varias opciones, analizando debilidades, amenazas, costes y beneficios de cada una; opciones basadas en diferentes escenarios futuros con sugerencias para el seguimiento; y, diferentes recomendaciones para diferentes destinatarios. Esto, desde mi punto de vista, dependerá de la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo que se está evaluando, ya que podrá tener uno o más componentes, uno o varios ámbitos de implementación, etc.

Y, por último, hay que desatacar algunos elementos más prácticos que habría que tener en cuenta para la elaboración de las recomendaciones:

1. Las recomendaciones deben de seguir claramente y deben de ser apoyadas por los hallazgos de la evaluación.
2. Las recomendaciones deben de ser materia de negociación por parte de los agentes implicados en el proceso evaluativos, así como lo es el informe final de evaluación dentro del cual se insertan.
3. Las recomendaciones pueden ser de varios tipos: centrales y secundarias; sumativas y formativas; de aplicación inmediata/a medio plazo/a largo plazo; según a quién van dirigidas; si están sólidamente apoyadas por los datos y hay acuerdo al respecto o, si no están sólidamente apoyadas y existe disenso; si implican una creencia sólida sobre que se deba actuar o, si sólo pretenden estimular la discusión o hacer sugerencias.
4. Las recomendaciones deben ser realistas es decir, deben enfocarse hacia acciones bajo el control de los destinatarios de las evaluaciones.
5. La redacción de las recomendaciones debe hacerse con especial cautela tanto en el fondo como en la forma así, debe ejercitarse la sensibilidad política, debe

evitarse el uso de lenguaje ambiguo y, se le debe dedicar suficiente tiempo para que haya espacios de discusión suficientes que permitan claridad, comprensión y utilidad.

6. Las recomendaciones deben desarrollar sus estrategias de implementación: sesiones de trabajo, planes de actuación y ejecución, calendarios, etc.

Podemos apreciar que las recomendaciones, no son simples sugerencias ni tampoco directrices en las que se dice qué está bien o qué está mal, su alcance va más allá de ello. Desde mi punto de vista, son, o al menos deben ser, compromisos que integran acciones de perfeccionamiento de una determinada acción y/o intervención, ya que tal es su vinculación con el contenido intencional de la evaluación, que su elaboración e implementación deben de estar debidamente garantizados, a través de mecanismos participativos y vinculantes específicos.

En la práctica evaluativa española, las recomendaciones, están contempladas como parte integrante del informe final de evaluación, de hecho, hay una consideración expresa a las mismas en los informes muestra utilizados en esta investigación. Asimismo, es sintomático el hecho que se incluyan como algo aparte y específico en la Fase III de las “Fases del Ciclo de la Evaluación” elaboradas por la DGPOLDE relativa a la “Comunicación de Resultados y Seguimiento de Conclusiones” (Gobierno de España. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006 y 2007), lo cual no ocurría en el “Ciclo de la Evaluación” de la OPE y de la SGPEPD (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001). Tal hecho, nos permite inferir que se les ha dado una relevancia especial dentro del marco del proceso evaluativo, en consonancia con el cariz compromisorio que señalábamos arriba. Incluso, se habla de la elaboración de un documento de conclusiones y recomendaciones y, de la elaboración de un plan de actuación para la implementación de recomendaciones, con lo cual, al parecer, existe un compromiso serio y expreso por parte de la administración de garantizar su cumplimiento.

No obstante, tal como habíamos planteado, conviene que la elaboración de las recomendaciones, al igual que el resto de los elementos integrantes del informe final de evaluación, sea participativa es decir, que en su constitución intervengan diversos agentes interesados, que serían, básicamente, los evaluadores y los ejecutores de la acción evaluada. En el caso de la evaluación de la cooperación española, la participación sugerida en la elaboración de las recomendaciones es limitada pues, se restringe a involucrar sólo a la administración – en tanto agente de cooperación y de

evaluación – y a la entidad evaluadora y, a ésta última, sólo cuando se trata de elaborar el informe final en la fase de “Realización de la Evaluación” del ciclo de la evaluación elaborada por la DGPOLDE, y no cuando se trata de la elaboración de recomendaciones en la fase de “Comunicación de Resultados y Seguimiento de Conclusiones” del mismo ciclo (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006).

Por tanto, al no verificarse participación de los ejecutores de la acción evaluada, no parece que exista una sólida vinculación entre éstos y las recomendaciones, incluso podría darse el caso que, ni siquiera, se vean identificados con las mismas ya que, como han sido elaboradas por otros, quizás no han incluido sus puntos de vista. Entonces, sólo puede identificarse una vinculación de las recomendaciones respecto de la administración, al menos, no puede verificarse algún elemento que nos permita pronunciarnos en otro sentido.

La práctica evaluativa en la cooperación para el desarrollo nos muestra de una manera tangible el estado y el tratamiento de las recomendaciones así, en todos los informes muestra utilizados como referencia en la presente investigación, hay en los informes finales un apartado específico de las recomendaciones pero, fundamentalmente, se perciben las siguientes limitaciones:

1. Las recomendaciones están formuladas como códigos deontológicos así, se establece lo que “debe hacerse” pero, muchas veces, no se dice “cómo hacerse” ni se establecen las herramientas específicas para dar operatividad.
2. Las recomendaciones, en gran medida, se muestran poco claras, inconsistentes y numerosas. Así, es preferible que sean pocas y se muestren claras, con contenidos específicos y concretos, pues se trata que sean útiles para los fines que se plantea en la evaluación.

Estas limitaciones, en cierta medida, le restan utilidad a la evaluación, en el sentido que pueden hacer inaplicables los diversos planteamientos de mejora que en ella se identifican y formulan. Así, el proceso evaluativo devendría en un conjunto de actividades en las cuales se han empleado numerosos recursos, que han dado unos resultados que no pueden hacerse operativos, al no haberse precisado los mecanismos específicos para ello.

Hemos visto, entonces, que las recomendaciones ocupan un lugar de trascendental importancia en el proceso evaluativo. Se tratan de productos necesarios para la consecución de los fines, propósitos y funciones previstos para la evaluación, a tal punto que sin su implementación, la evaluación no tendría ningún sentido útil y práctico. Por tanto, habrá que tomarse más en serio su formulación y, más que ello, su implementación. En España, ya se está yendo por esta línea pero, podría apostarse más por la participación de los ejecutores de las acciones de cooperación para el desarrollo, toda vez que por ellos se han formulado las recomendaciones y deben ser ellos quienes, en parte, deberán ponerlas en práctica.

I.6. Metodologías de evaluación

Las metodologías son otro producto de la evaluación, entendida esta como procesos evaluativos y política de evaluación. Al respecto, hemos visto que en España se ha desarrollado la una metodología de evaluación para la cooperación española" en dos versiones específicas en los años 1998 y 2001 (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001). El contenido de ambas versiones ha sido detallado en el apartado IV del Capítulo IV, sobre aplicaciones metodológicas en los procesos evaluativos.

Desde mi punto de vista, la razón de las metodologías estriba en que se hace necesario articular procesos evaluativos que den operatividad específica a la política de evaluación. En ese sentido, es indispensable prever las herramientas adecuadas para que, quien realice la evaluación, lo haga de manera coherente con los intereses de la administración y de los demás agentes interesados. Asimismo, considero que, en cierta medida, las metodologías reflejan el modo cómo se quiere evaluar es decir, cuando se evalúa, se evalúa teniendo en cuenta un fin determinado entonces, hay que establecer una vía para alcanzar ese fin, esa vía o camino, es la metodología.

Dentro de este marco, en España, se pretende que la metodología establecida contribuya a mejorar la eficacia, la calidad y la transparencia de las acciones y/o intervenciones de Cooperación para el Desarrollo (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2001, 14). Y, también, que ponga en marcha un sistema de evaluación de resultados y efectos (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2001, 20) o, lo que se denomina, evaluación de

impacto, *ex post* o *a posteriori*. Para la consecución de estos fines, la metodología de evaluación articula unos criterios, unos factores de desarrollo y, unos diseños, herramientas y enfoques. Asimismo, para la concreción de las aplicaciones metodológicas en cada evaluación, va a valerse, desde mi punto de vista en los Términos de Referencia (TdR).

En cuanto a los criterios, la metodología española utiliza los previstos por el CAD de la OCDE, dígame: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad, ya definidos en la Tabla IV.5 del Capítulo IV. La función de los criterios es proporcionar conocimientos útiles para tomar decisiones sobre las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. Cabe precisar que tales criterios no son categorías exclusivas o exhaustivas, sino que deben adecuarse a cada caso concreto, en función de la información que se necesite para perfeccionar las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo; no obstante, en la práctica habitual de la administración central española, en materia de evaluación de cooperación para el desarrollo, se han aplicado los cinco criterios de manera exhaustiva. Aunque, hay que destacar que, en el caso del Programa ARAUCARIA, la aplicación de los criterios ha sido más selectiva es decir, no se han aplicado sin más y “en bloque”, sino que, en función de lo que iba a evaluarse, dígame, diseño o gestión por ejemplo, se han aplicado unos u otros criterios.

Al respecto, considero que la aplicación “en bloque” de los cinco criterios previstos en la metodología se ha debido, a la falta de experiencia evaluativa por parte de los diversos agentes de evaluación así, se han visto con una herramienta nueva para hacer evaluaciones y la han aplicado sin más. Al parecer, tales agentes, al plantearse evaluar, han unido a ello la necesidad de aplicar los cinco criterios. A ello, habría que sumar el deseo expreso de la administración de que se apliquen los cinco criterios (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2001, 45) en las evaluaciones, lo cual podría interpretarse como una previsión taxativa manifestada luego, en los respectivos TdR y, en los contratos de consultoría y asistencia para realizar evaluaciones.

Ahora, mencionábamos arriba que la metodología se orientaba a hacer evaluaciones de impacto o de resultados entonces, cabría plantearse, si ante ese tipo de evaluaciones es conveniente o útil la aplicación de los cinco criterios establecidos. Al respecto, como veíamos en el Capítulo I, relativo a los “tipos de evaluación”, una

evaluación de esta clase, es una evaluación de contenido en la cual, se van a analizar los efectos producidos por la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo entonces, si se trata de evaluar efectos, y sólo efectos, quizás estaría de más verificar el aprovechamiento de recursos o el logro de objetivos por ejemplo, asuntos que se identifican con la aplicación de la eficiencia y la eficacia, respectivamente. Además, y siguiendo, al CAD de la OCDE, las evaluaciones de este tipo, tienen como intención identificar los factores de éxito o fracaso y, evaluar las sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, así como extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 2002, 22) así, analizar criterios como eficacia o eficiencia por ejemplo, no aportarían mucho a la evaluación. En tal sentido, considero que la aplicación de los criterios, dependiendo del tipo de evaluación que se trate, debería ser más selectiva.

Un aspecto tratado en las metodologías y, muchas veces no analizado en los informes, es el relativo a los factores de desarrollo. Al respecto, podemos decir que estos tienen que ver con el contexto dentro del cual se desarrollan las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. Así, tales acciones no se desarrollan en un vacío, sino que se insertan en un contexto caracterizado por múltiples elementos de tipo político, social, cultural y económico. Este contexto debe de ser tenido en cuenta en el proceso de desarrollo de dichas acciones: identificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

Desde el punto de vista de la evaluación, los factores de desarrollo pueden entenderse como los requisitos orientados a asegurar que los efectos deseables de la acción y/o intervención se prolonguen adecuadamente en el tiempo. La administración española, siguiendo al CAD de la OCDE, ha establecido seis grupos de factores de desarrollo (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001):

- a. Políticas de apoyo, aquí se trata de verificar las prioridades políticas de los receptores y donantes. La evaluación debe de centrarse en el estudio de los cambios políticos y en la adecuación de la acción y/o intervención al contexto.

- b. Capacidad institucional, en razón de este factor, se deberá analizar si las prioridades de las instituciones son compatibles con los objetivos de la intervención. Se trata de verificar las posibilidades institucionales y de gestión
- c. Aspectos socioculturales, aquí se trata de analizar si la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo, se integra en la comunidad local y su impacto sobre el acceso al uso de recursos de los distintos grupos socioeconómicos.
- d. Enfoque de género, el análisis de este factor implica la estimación del impacto de la intervención sobre hombres y mujeres, teniendo en cuenta la apreciación de las diferencias entre ambos grupos desde la fase de identificación.
- e. Factores tecnológicos, el estudio de este factor implica el análisis de la elección, adaptación y empleo de tecnologías apropiadas a las condiciones existentes.
- f. Factores ambientales, se trata de hacer un análisis y emitir un juicio sobre la explotación, gestión y desarrollo de las dotación de recursos naturales de acuerdo con la capacidad del medio ambiente local. En ese sentido, deben considerarse los efectos deseados, no deseados y las medidas adoptadas para corregir impactos negativos.
- g. Factores económico – financieros, en razón de estos factores se va a hacer un análisis de los flujos de bienes y servicios de la acción y/o intervención en términos de costes y beneficios, ya que se trata garantizar la viabilidad de la acción, mediante la obtención continua de recursos para el mantenimiento de sus efectos.

La consideración de los factores de desarrollo se enlaza con los planteamientos relativos al contexto de la evaluación que hemos desarrollado en el Capítulo I. En ese sentido, una evaluación con una adecuada valoración del contexto nos va a permitir tener una visión más amplia y completa de la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo que se está evaluando, lo cual llevará aparejada la consecución de los fines propios de la evaluación. En la práctica, podemos observar que en los informes de evaluación de los 21 casos muestra utilizados en esta investigación, en 17 se ha hecho una consideración expresa de los factores de desarrollo. Ello nos puede llevar a inferir que, en los 4 casos restantes (Fortalecimiento Municipal en Flores – Guatemala, Programa de Cooperación Hispano – Peruano, Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica y Programa de Alfabetización y Educación de

Adultos en El Salvador y Nicaragua), en los que no se ha hecho la consideración del contexto, conforme a los términos desglosados en los factores de desarrollo arriba apuntados, no hay una verdadera intención de evaluar para la consecución de los fines propios de toda evaluación, sino que más bien, se “evalúa por evaluar” o se evalúa “por cumplir”, ya se ve que el motor de la evaluación no es el conocer para mejorar, ilustrar o rendir cuentas, sino más bien para fines particulares o intereses propios que nada tienen que ver con ello.

Hay que precisar que los factores de desarrollo, por definición, están referidos a la viabilidad de la acción y/o intervención de cooperación para el desarrollo, podríamos decir que su finalidad está orientada a determinar analíticamente si tal acción puede seguir implementándose una vez que, básicamente, se le retire el soporte externo. En otro sentido, podríamos decir que se relaciona estrechamente con el criterio de viabilidad utilizado para analizar las mencionadas acciones y/o intervenciones pero, aquellos se refieren al contexto en el que se desarrollan dichas acciones, mientras que la viabilidad al desarrollo mismo de las acciones; a través de los primeros se va a verificar si el entorno favorece el desarrollo de la acción y, la segunda, si la acción en sí misma, en función de su estructura e implementación, es posible que se mantenga.

Un ámbito más desarrollado en las metodologías, es el que se refiere a de los diseños, herramientas y enfoques así, la metodología contempla una gama más o menos amplia de los mismos, varios de los cuales han sido ya tratados conceptualmente en el Capítulo I. Así, en cuanto a diseños, se contemplan los diseños experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales. Al respecto, tal como hemos visto en tal Capítulo esos diseños se enmarcan dentro de enfoques de evaluación por objetivos, los cuales, fundamentalmente, busca determinar cuáles son los efectos que se han producido como consecuencia de la implantación de una acción y/o intervención; y, hasta qué punto tales efectos han servido para la realización de lo objetivos planteados por la misma. Al hablar de objetivos, estrechamente hay una conexión con sus parámetros de realización o, lo que se denominan indicadores. Estos planteamientos, coinciden con la intencionalidad que orienta y rige a la metodología de evaluación de la cooperación española.

En esa misma línea, las herramientas por las cuales se va a recopilar la información se tiende a que sean más de índole cuantitativa que cualitativa, aunque, también hay una consideración expresa a las herramientas de tipo participativas. No obstante, por

principio de los enfoques inspiradores la tendencia generalizada es que se utilicen herramientas orientadas a medir logros cuantitativos: análisis de coste/efectividad, análisis de coste/utilidad, financiación de los costes recurrentes, etc.

Los enfoques a los que se hacen referencia en la metodología de evaluación de la cooperación española, están relacionados con las distintas modalidades de intervención y con los objetivos del propio ejercicio de evaluación. Así, se prevén (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2001, 106 – 121):

- a. Evaluaciones de intervenciones puntuales, tales como proyectos, cooperación técnica y ayuda emergencia.
- b. Evaluaciones sectoriales, aquellas realizadas dentro de un ámbito de actuación común.
- c. Evaluaciones geográficas, las realizadas en un país o en una zona geográfica dentro del mismo país.
- d. Evaluaciones de instrumentos, aquí se trata de evaluar mecanismos de disposición de recursos – fondos de ayuda a importaciones, convocatorias de proyectos de ONGD, etc. –, como líneas de actuación coordinadas con un objetivo específico en un área puntual de la Cooperación – programas de becas, instrumentos de fomento de la Cooperación cultural o científico-tecnológica –.
- e. Evaluaciones de programas, evaluar un programa implica analizar todas las contribuciones puestas a disposición de un país con objetivos generales de desarrollo, no vinculadas a proyectos puntuales – p. ej. : apoyo a la balanza de pagos, apoyo presupuestario, ayuda alimentaria –.
- f. Evaluaciones Temáticas, aquí se trata de analizar cómo se ha tratado un tema específico en una o varias acciones y/o intervenciones de Cooperación para el Desarrollo.

Los enfoques de evaluación, desde mi punto de vista, están en función de los intereses propios de la administración es decir, qué es lo que quiere evaluar teniendo en cuenta determinados criterios de selección: antigüedad, sensibilidad temática, relevancia específica de la acción y/o intervención. Así, va a ser ella quien elija y plantee el enfoque de evaluación y quien, en principio, podrá modificarlo. Al respecto, en el apartado I.1 del Capítulo IV, sobre la selección de acciones y/o intervenciones a evaluar, hemos hecho referencia a lo que suele tener en cuenta la administración para decidir qué va evaluar.

Y, por último, otro elemento de capital relevancia en las metodologías, lo constituyen los TdR. Al respecto, decíamos, siguiendo al CAD de la OCDE que son el “documento escrito que presenta el propósito y el alcance de la evaluación, los métodos que se han de utilizar, la norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar, los recursos y el tiempo asignado, y los requisitos de presentación de informes. A veces se utilizan también las expresiones <alcance del trabajo> o <mandato de la evaluación>” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Comité de Ayuda al Desarrollo 2002, 36). Tal definición, explicada ya en el apartado I.5.1 del Capítulo IV sobre los Términos de Referencia (TdR), nos muestra la importancia que tienen los TdR para el desarrollo del proceso evaluativo, ya que son su marco de implementación y su guía de dirección.

A lo largo de este apartado, hemos visto la metodología en cuanto producto de política de evaluación, así como, sus contenidos o “subproductos” que le darían consistencia y, cara a los procesos evaluativos, sería un articulador de su operatividad. Dada la importancia que tiene la metodología para dar operatividad a los procesos evaluativos, que son el modo cómo más se manifiesta la política de evaluación, puede existir el riesgo de que toda la atención, tanto de evaluadores como de la administración, se centre en ella, dejando de lado otros aspectos que también son relevantes. Así, hemos visto que “evaluación”, no son sólo metodologías, sino también planificación, comunicación de resultados, agentes, contexto, fines, propósitos y funciones, aspectos que son de una importancia capital a la hora de configurar unos procesos evaluativos y, por ende, una política de evaluación. Por tanto, la metodología, en evaluación, vendría a ser uno más de los elementos integrantes pero, no por ello, menos importante, debe de ser considerada como un medio para garantizar la operatividad de la evaluación, mas no como el fin de la misma.

I.7. Manual de gestión de evaluaciones

El “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” es un instrumento innovador en el ámbito de la política de evaluación, ya que se trata de la creación de algo específico para gestores de evaluación, antes que para evaluadores

en sí, aunque, como hemos mencionado, también puede servir para evaluadores. Desde mi punto de vista, el manual viene a complementar y a dar más contenido la información vertida en las metodologías es decir, el manual vendría a ser como un instrumento teórico y estructural que va a dar respaldo e ilustrará a los instrumentos prácticos y procedimentales como pueden ser las metodologías.

Como veíamos en el Capítulo anterior, el manual es un apoyo y un impulso importante para las evaluaciones, ya que ahora se va a disponer de un apoyo técnico en función del cual se podrá dar más contenido conceptual a las evaluaciones. El manual, a mi entender, se origina se articula en función de dos documentos, uno interno y otro público, el primero es el ya mencionado “Fases del Ciclo de la Evaluación” y el segundo, denominado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española”. Ambos documentos originantes están integrados en el manual y desarrollan aspectos con los que éste se vertebra, dígame, fundamentalmente, las “Fases del Ciclo de la Evaluación”. A ellos, el manual añade elementos conceptuales y, en cierta medida, prácticos, para ilustrar a los gestores, aunque también a los evaluadores, es decir, si bien el manual está dirigido a los gestores, desde mi punto de vista, puede también servir a los evaluadores.

Respecto de los documentos originantes, cabría precisar que, lógicamente, los considero así, principalmente, porque han servido de punto de partida y apoyo para la elaboración del manual y, eventualmente, han surgido antes que él. Así, el documento interno me fue proporcionado durante la entrevista realizada a Dña. Milagros Hernando de la DGPOLDE en diciembre del año 2006; y, la publicación “La Política de Evaluación en la Cooperación Española”, ha sido publicada en la *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en octubre de 2007, consignando, en las propiedades del archivo PDF que lo contiene, fecha de creación el 1 de agosto de 2007 y de su última modificación el 12 de septiembre de 2007; mientras que el Manual, también publicado en la mencionada *web* en el mes de octubre, nos muestra, también en las propiedades del archivo PDF que lo contiene, fecha de creación el 18 de septiembre de 2007 y de su última modificación el 19 de septiembre de 2007. Al respecto, tales datos nos muestran que el manual es posterior a los documentos mencionados. Quizás una referencia adicional relativa al origen del manual en función de tales documentos, es el hecho de que nos muestran el mismo esquema del “ciclo de la evaluación”, mientras que el manual, partiendo de ello, los amplía o restringe:

Tabla V.1.:
ARTICULACIÓN DEL CICLO DE LA EVALUACIÓN

DOCUMENTO INTERNO	PUBLICACIÓN	MANUAL
FASE I: Preparación de la evaluación	FASE I: Diseño de la evaluación	FASE I: Diseñando la evaluación
1. Motivación para evaluar	1. Motivación	1. Identificar la motivación para evaluar
2. Selección de la intervención a evaluar	2. Selección	2. Seleccionar el objeto
3. Delimitación del ámbito de la evaluación	3. Delimitación del ámbito	3. Definir las preguntas de evaluación
4. Elaboración de TdR	4. Elaboración de TdR	4. Elegir el tipo de evaluación y estimar el presupuesto
5. Proceso de concurso para contratación de consultoría	5. Proceso de tramitación de concurso	5. Redactar los TdR
		6. Seleccionar al equipo evaluador
FASE II: Realización de la evaluación	FASE II: Realización del estudio de evaluación	FASE II: Desarrollando el estudio de evaluación
1. Inicio de la evaluación	1. Inicio	1. Establecer el Plan de Trabajo Definitivo
2. Estudio de Gabinete	2. Estudio de Gabinete	
3. Informe Preliminar	3. Informe Preliminar	
4. Trabajo de Campo	4. Trabajo de Campo	2. Gestionar el Desarrollo del Plan de Trabajo
5. Informe Final	5. Informe Final	
FASE III: Comunicación de resultados	FASE III: Comunicación de resultados e incorporación de lecciones aprendidas de la experiencia	FASE III: Comunicando resultados e incorporando lecciones
1. Comunicación de resultados	1. Comunicación de resultados	1. Comunicar los resultados de la evaluación
2. Difusión de resultados	2. Difusión de resultados	
3. Elaboración de recomendaciones	3. Elaboración de recomendaciones	2. Incorporar las lecciones de la experiencia
4. Elaboración de Plan de Actuación	4. Elaboración del Plan de Actuación	
5. Seguimiento de Plan de Actuación	5. Seguimiento del Plan de Actuación	

Fuente: Elaboración propia

En este cuadro podemos apreciar el distinto tratamiento que se le da al “ciclo de la evaluación” en los diversos documentos, ello se acentúa más respecto del manual en relación a los otros dos documentos, tal como se visualiza en el cuadro. Vemos que el manual se nutre y apoya en el “documento interno” y en la “publicación”, lo cual nos muestra su posterioridad a ellos, en cuanto a su total elaboración. Ello no quita que, posiblemente, el manual haya estado siendo elaborado a la par que los otros dos documentos pero, el carácter originante de los mismos radica, más que en su anterioridad en el tiempo, en que han servido de punto de partida y apoyo para la elaboración del manual pero, sobre todo, el documento interno, pues de allí se derivan los demás o, al menos, siguen los planteamientos de fondo trazados por él.

Ahora, yendo más a las razones de existencia del manual, considero que cumple una función preponderantemente ilustrativa cara a los gestores y evaluadores, en el sentido que les va a dotar de instrumentos tendientes a ampliar su horizonte evaluativo. Así, al disponerse de más herramientas para realizar evaluaciones, tanto gestores como evaluadores podrán establecer más estrategias de evaluación, en función de las necesidades exigidas por aquellos que encargan las evaluaciones. Es decir, tales agentes tendrán una gama amplia de herramientas, lo cual les permitirá seleccionar aquellas que más convengan para la consecución de los objetivos propios de la evaluación. Los autores del manual establecen que con estas herramientas se

pretende dotar a los profesionales de la cooperación española de una “mochila” en la que puedan ir incorporando aquellas que se ajusten a sus demandas y que apoyen las funciones y tareas necesarias de la evaluación.

Por tanto, el manual se trata de un *output* de reciente innovación que supera, desde un punto de vista teórico – conceptual, a las metodologías, quizás ello debido a que sus finalidades previstas son distintas, mientras el primero, en principio, está orientado a los gestores de la evaluación, las segundas están orientadas a los evaluadores, aunque, como hemos visto, ambas herramientas pueden ser útiles para los distintos agentes. Asimismo, considero que el manual viene a suplir una carencia de la evaluación de la cooperación española relativa a la existencia de herramientas expuestas sistemáticamente que sirvan de apoyo e ilustración a determinados agentes de la evaluación, cuestión en la que las metodologías no bastan, ya que las mismas están más orientadas a lo práctico y no a lo teórico – conceptual.

La consideración de los *outputs* en este apartado nos ha mostrado una serie de elementos integrantes de la política de evaluación que, como decíamos al comienzo, han ido configurándola y fortaleciéndola en una continua retroalimentación. Los *output* son un resultado, consecuencia de la planificación y de la práctica evaluativa que nos van mostrando cómo se ha ido concretando, a lo largo del tiempo, el interés por evaluar, del que hablábamos en el Capítulo II. Desde mi punto de vista, los *outputs* son cosas concretas o productos específicos, digamos, elementos palpables que nos van a servir para verificar el desarrollo de la Política de Evaluación, desde un punto de vista tangible, en el sentido material del término. No obstante, estos *outputs*, no son elementos estáticos que se producen y no van más allá, sino que son elementos que producen, a su vez, determinados efectos, quizás de índole menos tangible o perceptible que ellos mismos. Nos estamos refiriendo a los *outcomes* que procederemos a desarrollar a continuación.

II. Los *outcomes*

Los *outputs* producen, a su vez, determinadas incidencias orientadas a modificar situaciones o modos de proceder, estamos hablando de unos efectos específicos,

esperados o no esperados, que denominamos *outcomes*. Generalmente, los *outcomes* se enmarcan en el ámbito de lo intangible y se las va a conocer por las consecuencias que producen. Asimismo, suelen estar contenidos en las recomendaciones de los informes finales de evaluación y, en el caso que se pongan en marcha, se está garantizando, en principio, la consecución de los fines, propósitos y funciones del proceso evaluativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, los *outcomes* que aquí desarrollaremos se ordenan a mostrar, qué se ha hecho con los *outputs* arriba explicados y qué efecto han tenido en el ámbito de la cooperación española para el desarrollo y, en ella, en el ámbito de la evaluación. Ello en razón de que los *outputs* no son algo estático y aislado, sino que se insertan en ámbitos esencialmente dinámicos y está orientados, o al menos deben estarlo, a crear un conocimiento amplio y exacto de aquello que se está evaluando. En ese sentido, nos planteamos desarrollar cuál ha sido la utilización de los *outputs* y cómo se han comunicado, si se ha hecho seguimiento a las recomendaciones en tanto continentes de los mismos y, por último, si la producción de *outputs* ha generado una cultura evaluativa.

II.1. La utilización de *outputs*

Hablar de *outputs*, es habar de un tema muy amplio, ya que abarca diversos elementos, tal como hemos visto en el apartado I del presente Capítulo. Es por ello, que se hace necesario acotar a qué nos estamos refiriendo aquí al tratar el tema de “utilización de los *outputs*”. Así, la utilización se refiere al uso o manejo de algo para un determinado fin, en ese sentido si estamos ante un proceso evaluativo y nos planteamos utilizarlo, no vamos a “utilizarlo” a él en abstracto, sino que utilizaremos los resultados que produce; pero, no todos los resultados, sino aquellos que puedan tratarse para la consecución de los fines que se plantearon en el proceso evaluativo, tales resultados se encuentran en las recomendaciones integradas en el informe final de evaluación. Este es el ámbito de la utilización a la cual nos referimos en este apartado.

La utilización de las recomendaciones es clave para cerrar adecuadamente el ciclo de la evaluación. En principio, su utilización debe de llevarnos a realizar aquello que la evaluación se propone, dígame, mejorar, ilustrar acciones futuras, rendir cuentas,

utilidad, practicidad, etc. Para ello, será necesario, en primer lugar, que sean cognoscibles; y, en segundo lugar, que se prevea una estrategia de comunicación.

En cuanto a la cognoscibilidad, podemos decir que las recomendaciones, tal como apuntábamos en el apartado I.5., deben de ser claras, realistas, precisas, coherentes y participativas. Así, debe evitarse toda complejidad y dispersión, ya que si se quieren implementar, es necesario que haya un conocimiento cabal de las mismas en todos sus aspectos y características. Al respecto, en la práctica de la evaluación de la cooperación española, hemos visto, en el mencionado apartado que, en gran medida, se muestran como poco claras e inconsistentes pero, sobre todo, con poco respaldo operativo que garantice su adecuada implementación y, por ende, su utilización.

En cuanto a la estrategia de comunicación, podemos decir que se trata de transmitir adecuadamente la información obtenida durante el proceso evaluativo y, principalmente, las recomendaciones. En la práctica de la evaluación de la cooperación española para el desarrollo, pueden verificarse previsiones respecto de la comunicación. Por ejemplo, en los “ciclos de la evaluación” previstos, tanto en el desarrollado bajo la existencia de la OPE y de la SGPEPD (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 1998 y 2001), como bajo la existencia de la DGPOLDE (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2006 y 2007), se prevén fases de comunicación de resultados no obstante, difieren en sus planteamientos.

Así, en el “ciclo de evaluación” de la OPE y de la SGPEPD, la fase relativa a la comunicación se refiere, se denomina etapa de “retroalimentación” en la cual se considera una fase de difusión de enseñanzas, a través de informes de evaluación y de manuales de gestión por medio de talleres, reuniones y publicaciones. En cambio, en el “ciclo de evaluación” de la DGPOLDE la fase de comunicación se denomina “comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones”, la cual se subdivide en cinco subfase: comunicación de resultados y retroalimentación, difusión de resultados, elaboración de recomendaciones, elaboración de un Plan de Actuación para implementar Recomendaciones y, seguimiento del Plan de Actuación; tales fases se articulan en diversas actividades y se les atribuye un responsable directo.

La utilización de los *outputs*, en concreto de las recomendaciones en tanto transmisoras de los mismos, pasa por su adecuado conocimiento y su pertinente comunicación. En ese sentido, si se cumplen ambos requisitos, la utilización será más

implementable que si no se conocen o no se conocen con exactitud y claridad, ahora, ¿qué más implica la utilización? Desde mi punto de vista, la utilización implica, fundamentalmente, implementar o poner por obra lo sugerido para perfeccionar la acción y/o intervención que se ha evaluado. En ese sentido, es necesario que se prevean mecanismos que garanticen tal implementación.

Al respecto, en la evaluación de la cooperación española para el desarrollo pueden verificarse previsiones para la implementación antes mencionada; no obstante, cabe precisar que, el ciclo de la evaluación de la OPE y de la SGPEPD difiere del de la DGPOLDE, ya que en este último se prevé la realización de una Plan de Actuación, asunto que el anterior no trata. La responsabilidad de la elaboración de tal Plan de Actuación recae en la administración, a través de la AECID; y, la verificación de su implementación, también recae en la administración, a través de la DGPOLDE.

Asimismo, además de previsiones de implementación, pueden identificarse dos casos concretos en los que pueden verificarse información acerca de la implementación efectiva o no de recomendaciones:

A. El “Programa de Cooperación Hispano – Peruano (1999 – 2001)”.- De este programa disponemos de dos evaluaciones sobre la misma acción, una realizada en 1999 y otra realizada en 2001, lógicamente, en la segunda evaluación puede verificarse hasta qué punto se han seguido las recomendaciones planteadas en la primera. Al respecto, de la segunda evaluación, pueden extraerse las siguientes premisas:

- El 91% de los coordinadores de los proyectos incluidos en el programa, manifiestan conocer la evaluación anterior.
- El 68% de los coordinadores manifiestan que la evaluación anterior ha tenido algún efecto sobre los proyectos.
- La recomendación referida a la inclusión más explícita de los aspectos de género es la que ha tenido más trascendencia entre los coordinadores de los Proyectos.
- La evaluación anterior ayudó a reorientar ciertas iniciativas, en concreto la relativa al proyecto relativo al “Centro de Innovación Tecnológica del Cuero, Calzado en Industrias Conexas (CITEccal)”, que llevó a la creación de una “Red de CITES”.

- La mayoría de los agentes implicados manifiesta haber conocido las recomendaciones del “Informe Final de Evaluación Anterior” y que les proporcionó algunas sugerencias útiles.
- En varias ocasiones, la información aportada por la evaluación anterior, llegó a los interesados una vez ya formulado el proyecto siguiente.
- En conclusión, se manifiesta que la aplicabilidad de las de las recomendaciones ha sido menor a lo esperado, al no haberse incluido dentro del proceso de toma de decisiones. Sólo los aspectos relativos al enfoque de género han sido tenidos más en cuenta.

Al respecto, básicamente, se muestra que hubo un conocimiento del informe de evaluación anterior y que dos de sus recomendaciones – la relativa al enfoque de género y la del Proyecto CITEccal – han tenido un influjo en acciones posteriores, incluso una más que otra. No obstante, también se verifica que la comunicación de las recomendaciones no ha sido oportuna y que su impacto ha sido escaso, ya que no han formado parte del proceso de toma de decisiones posterior. Asimismo añadiría el hecho de que se hacen 24 recomendaciones y, 30 conclusiones y lecciones aprendidas, respecto de las cuales sólo de dos se constata un influjo en acciones posteriores.

Por tanto, pueden verificarse que las recomendaciones, en su mayoría, no han sido tenidas en cuenta ni aprovechadas ni integradas en la orientación de las decisiones, tampoco han sido oportunamente comunicadas a los agentes interesados, con lo cual, en cierta medida su utilidad ha sido escasa.

B. El “Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua”.- Aquí, al igual que en el caso anterior, disponemos de dos evaluaciones sobre la misma acción, una realizada en 2000 y otra realizada en 2004. En ese sentido, nos referiremos a la segunda versión pues, a partir de allí se pueden extraer premisas que nos ayuden en la verificación del seguimiento o integración de las recomendaciones, a saber:

- Integración de acciones relativas a la equidad de género tanto a nivel curricular como a nivel operativo, tal como se sugería en el “Informe Final Anterior”.
- Integración de acciones destinadas a incorporar a menores de 15 años en los niveles educativos previstos, también sugeridas en el “Informe Final Anterior”.

Al respecto, cabe precisar que la integración operativa de la equidad de género, no se planteó propiamente como una recomendación, sino que fue una sugerencia que se hizo al analizarse los “aspectos socioculturales” dentro del apartado relativo a la “viabilidad” de la acción. No ocurre lo mismo respecto de la otra integración, pues la misma sí fue planteada como recomendación. Hay que precisar que se hicieron catorce recomendaciones, de las cuales sólo se deja constancia de la implementación de una de las mismas.

En este caso, aplicación de las recomendaciones es menos perceptible que en el caso anterior, incluso, se observa la aplicación de algo que no se ha planteado como recomendación. Así, nos encontramos que, al parecer, las recomendaciones han sido planteamientos retóricos poco aprovechados y, quizás, mal transmitidos tanto en la forma como en el fondo.

Ambos casos son una muestra de las deficiencias existentes en materia de implementación de recomendaciones, con todo lo que ello implica: contenidos y formalidades adecuadas; comunicación precisa, clara y transparente; y, garantía efectiva de su puesta en marcha.

Por tanto, el conocimiento, la transmisión y la creación de mecanismos que permitan la implementación, vienen a ser la garantía de la utilización de los resultados de la evaluación. El caso de la evaluación en la cooperación española para el desarrollo, como hemos visto, muestra algunas deficiencias que podrían repercutir en detrimento del perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones evaluadas. La superación de estas deficiencias es clave para que toda evaluación sea coherente con sus fines, propósitos y funciones, lo cual repercutiría en el fortalecimiento y consolidación de la política de evaluación, ya que la haría más operativa y con más sentido de política efectiva en una de sus manifestaciones más específicas.

II.2. La comunicación de los resultados

En el apartado anterior, ya nos hemos referido a la comunicación de los resultados así, la hemos planteado como una parte integrante de la utilización de los mismos. En este

apartado, nos vamos a referir a una etapa previa, necesaria para una adecuada comunicación de resultados, en ese sentido, aquí vamos a completar, de alguna manera, lo desarrollado en el apartado anterior.

La comunicación de resultados no es una actividad espontánea sin más es decir, no es que se disponga de unos productos y, de plano, se den a conocer, más todavía, si se quiere que esos productos sean utilizados para perfeccionar una acción y/o intervención evaluada, con lo cual va a ser necesario, no sólo que llegue información, sino que llegue adecuada y acertadamente. Así, va a ser necesario que esa comunicación se prepare adecuadamente no sólo en cuanto a la información que va a transmitir, la cual ya está disponible a través del informe de evaluación, sino también en cuanto al modo de transmisión de la misma.

La comunicación de los resultados en la evaluación de la cooperación española habría que verificarla en los ciclos de evaluación respectivos, tanto el de la OPE y la SGPEPD, como el de la DGPOLDE. En el ciclo de evaluación de la OPE y de la SGPEPD la comunicación de resultados prevé la transmisión de los mismos, como hemos dicho, en una etapa de retroalimentación, a través de la difusión de informes de evaluación y manuales de gestión. Al respecto puede constatarse que, efectivamente se transmiten contenidos, tal como podemos apreciar en los informes de evaluación de los casos muestra utilizados en la presente investigación. No obstante, en función de la información disponible, se muestra una carencia de planificación que respalde o prevea, en los términos aquí analizados, los respectivos contenidos: determinación del público, planes de evaluación en los que se refleje la estrategia de comunicación o planes de comunicación propiamente dichos, participación de agentes en la determinación de la estrategia, etc. Asimismo, las formas previstas de transmisión de contenidos se circunscriben a la realización de talleres de presentación de los informes finales de evaluación y a la publicación de los mismos, en papel y en una *website*, no se verifica una valoración acerca de los modos más adecuados para transmitir contenidos.

En el ciclo de evaluación seguido por la DGPOLDE, se nota una mayor elaboración en la estrategia de comunicación de resultados, la misma que incluye el seguimiento efectivo de las conclusiones y recomendaciones pero, al igual que en el caso de la OPE y de la SGPEPD, no consta un análisis del público objetivo a quien se le debe dirigir los resultados, ni una planificación de las estrategias de comunicación, ni

participación en la estrategia por parte de agentes (sólo aparece la administración, como si ella fuese la única interesada en la comunicación de resultados), etc. Aquí los formatos previstos para la transmisión de contenidos se circunscriben, también, a la realización de talleres de presentación de los informes finales de evaluación y a la publicación de los mismos, en papel y en una *website* y, tampoco no se verifica una valoración acerca de los modos más adecuados para transmitir contenidos. No obstante, es loable el esfuerzo que se hace por, siquiera, introducir un planteamiento de comunicación más detallado y explícito y, un planteamiento de seguimiento de resultados más concreto que antes.

Desde mi punto de vista, una política de evaluación puede tener previstas unas instituciones, especificarse a través de unas acciones y articularse en base a unas metodologías pero, sino tiene una estrategia sólida que comunique los resultados a través de los cuales se especifica, no puede ser una política que tenga consistencia, ya que se conoce poco o, incluso, se conoce mal o de manera distorsionada. El planteamiento teórico que desarrollamos en el apartado VIII.2 del Capítulo I, sobre transmisión de resultados, puede servir de modelo para que, en evaluación de la cooperación para el desarrollo, los responsables de la política de evaluación fortalezcan los mecanismos respectivos para una adecuada comunicación de resultados. El objetivo de un mayor conocimiento en los aspectos que especifican tal política, radica en que es necesario que la evaluación sea coherente con sus fines, propósitos y funciones, y no se quede en el mero ámbito de la formalidad y del “cumplir por cumplir”. Es decir, se trata de añadir valor a la evaluación, para que sea útil y práctica, que sirva para mejorar, ilustrar acciones futuras y facilitar la rendición de cuentas, que sea transparente y democrática.

La forma de garantizar la efectividad de la comunicación de los resultados es hacerles seguimiento. Generalmente, lo que se quiere verificar es que si, en efecto, se han llevado a cabo las recomendaciones planteadas es decir, se quiere conocer todo lo producido pero, lo que se quiere constatar, es que si lo sugerido a través de las recomendaciones, se está llevando o, al menos se plantea llevar a cabo. Para tal fin, debe estar previsto el seguimiento de las recomendaciones reflejadas en el informe final de evaluación.

II.3. El seguimiento de las recomendaciones

En este apartado se trata de verificar si, efectivamente, ante unas recomendaciones en un informe final, existen las garantías suficientes para que se lleven a cabo, con la finalidad de perfeccionar la acción y/o intervención que se ha evaluado, en tanto intención de la evaluación.

Para hacer seguimiento de las recomendaciones, desde mi punto de vista, es necesario articular mecanismos que, una vez verificadas las recomendaciones, garanticen que se van a llevar a cabo y, si no se llevan a cabo, que se den razones para ello. El seguimiento ha de ser consecuencia de una planificación y/o previsión por parte de la administración en plena preparación del proceso evaluativo así, no debe ser consecuencia de algo improvisado en el que no se sabe qué se hará, cómo se hará y quién lo hará. El seguimiento de las recomendaciones es clave para dar sentido al proceso evaluativo pues, en función de ello, se va a determinar el cumplimiento de sus fines, propósitos y funciones característicos previstos.

En el caso concreto de la administración española, tal como nos lo manifestaron D. Florencio Gudiño, D. Enrique del Olmo, D. Juan Antonio Alonso y Dña. Milagros Hernando, en plena existencia de la OPE y la SGPEPD no puede verificarse la existencia de una estrategia de seguimiento de las recomendaciones, debido a que, al parecer, en la práctica evaluativa, y con ella todas sus consecuencias y efectos, el seguimiento no formaba parte fundamental del quehacer de la cooperación para el desarrollo. Al respecto, desde mi punto de vista, las evaluaciones terminaban en el informe y su difusión y, luego, no había control alguno ni mecanismos que lo garanticen, pese que a nivel metodológico ello se planteaba; es decir, no habían mecanismos que, a nivel de gestión, verifiquen la aplicación de las recomendaciones.

Ahora, cabría plantearse si el que no se haga seguimiento de las recomendaciones se debía a su poca claridad y consistencia o, a su deficiente transmisión y puesta a disposición. Al respecto, considero que si, efectivamente, se dan estos dos factores, es imposible que puedan implementarse las sugerencias contenidas en las recomendaciones y, por ende, es incoherente que se haga seguimiento a algo que no se ha implementado. Sin embargo, pese a que en el caso español verificamos esto en varias evaluaciones, no considero que haya existido en el juicio de la administración o de los evaluadores un razonamiento en el que se planteen tales tipos de cuestiones. Antes bien, lo que ha habido trasciende el ámbito de lo formal, de lo procedimental o,

si se quiere de lo metodológico y funcional, más bien se trata de un tema de actitud en los responsables de la evaluación ante la misma evaluación. Es decir, al parecer, la evaluación no se ha percibido como una investigación en la que se pretende mejorar, ilustrar, rendir cuentas, etc. de una acción y/o intervención, sino que se ha percibido como una fase más que había cumplir y culminar con la entrega, presentación y publicación de un informe, ello se demuestra con los casos evaluados existentes, de los cuales no consta que se haya utilizado la información contenida en los Informes respectivos para perfeccionar la acción y/o intervención materia de evaluación.

No obstante lo anterior, actualmente la DGPOLDE ha previsto, dentro de su ciclo de evaluación, mecanismos para hacer seguimiento a las recomendaciones vertidas en los informes finales de evaluación. Así, en primer lugar ha previsto, elaborar un documento específico de conclusiones y recomendaciones; en segundo lugar, elaborar un Plan de Actuación para la implementación de las recomendaciones; y, en tercer lugar, hacer una labor de seguimiento a la implementación del Plan de Actuación referido.

En cuanto al primer punto, desde mi punto de vista, no se trata de hacer unas nuevas recomendaciones, sino sistematizar las existentes para darles operatividad. Esta es una fase privativa de la DGPOLDE, que es quien va analizar el informe final y va a extraer las sugerencias planteadas en las recomendaciones; luego, la operativización de las mismas, corresponderá a quien vaya a gestionar su aplicación, que no serán los agentes evaluadores es decir, ni la DGPOLDE ni la entidad evaluadora, pues no es su función propia.

Una vez sistematizadas las recomendaciones, habrá que darles operatividad, para lo cual está prevista la elaboración de un Plan de Actuación. Esta actividad es privativa de la AECID, en tanto entidad especializada en la gestión de los instrumentos integrantes del sistema de cooperación española para el desarrollo. No obstante, considero que la elaboración de este Plan debe de ser más participativa ya que, si bien es cierto la AECID conoce de cooperación para el desarrollo, existen otros agentes que conocen también de ello y, es más, poseen un conocimiento aplicado de la misma así, su participación garantizaría la elaboración de un Plan más completo y adecuado a las exigencias la acción y/o intervención evaluada.

La manera de garantizar que el Plan de Actuación se está cumpliendo, es hacerle un estricto seguimiento. En ese sentido, está previsto que la DGPOLDE haga una labor

de seguimiento de la implementación del Plan de Actuación, como un modo de verificar su preciso cumplimiento. Al igual que en el punto anterior, considero que esta fase podría ser más participativa así, podría integrar a agentes que se encuentren interesados en la implementación de las recomendaciones, como por ejemplo, la misma entidad evaluadora o la entidad ejecutora de la acción y/o intervención evaluada. Esta sería una manera de ajustar y fortalecer el seguimiento de la implementación, ya que está en juego el perfeccionamiento de la acción y/o intervención evaluada, la misma está patrocinada por la misma administración por medio de apoyos económicos, técnicos, logísticos y metodológicos.

Por tanto, el seguimiento de las recomendaciones es una actividad que va a garantizar que el análisis realizado en el proceso evaluativo, que ha determinado que hay asuntos que cambiar y que mejorar, se haga efectivo. Ello va a permitir que la evaluación cumpla sus fines, propósitos y funciones, en aras de un perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. En ese sentido, es necesario incluir el seguimiento de recomendaciones de las acciones de evaluación como una práctica constante y permanente dentro la política de evaluación, ya que es una manera de que tenga más sentido y consistencia.

II.4. Cultura evaluativa

Los *outputs* arriba desarrollados, desde mi punto de vista, no son productos sin más, que han aparecido, se han dado a conocer y nada más. Hemos visto que han generado unas formas una utilización, unas estrategias de comunicación y, en poca medida, unos modos de hacerse valer en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Ahora, dentro de ese contexto, cabe plantearse si los efectos de esos productos han producido tendencias, actitudes o comportamientos que han llevado a consolidar la presencia de la política de evaluación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Es decir, pasamos ahora a plantearnos si los productos de la evaluación han producido un cambio conductual en las personas integradas en instituciones respecto a la evaluación, pues ese cambio sería el motor para una comprensión más amplia de la evaluación, entendida en los términos que planteamos en la presente investigación.

En suma, el planteamiento de fondo de este apartado consiste en determinar si la política de evaluación como manifestación de una función de la administración,

además de generar los productos arriba desarrollados ha producido cambios tendientes a configurar una cultura, concebida, en el sentido más original del término, como el conjunto de conocimientos que permiten desarrollar un juicio crítico – positivo o negativo – (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), en este caso, respecto de la evaluación.

Antes de pasar a desarrollar este apartado, cabe precisar que, la configuración de una cultura evaluativa en España, es un planteamiento latente en la articulación propia de los objetivos de la DGPOLDE (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007, 14, 24 y 30). Asimismo, es un planteamiento claro en el reciente examen del CAD de la OCDE sobre el estado de la cooperación española para el desarrollo, en cual, reiteradamente se propone la necesidad que la evaluación cree cultura (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo 2007). Y, también, ya en el nivel de políticas públicas en general, es uno de los fines del actuar de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (Gobierno de España. Ministerio de Administraciones Públicas 2004, 16; y, Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos). Por tanto, vemos como, existe un interés nacional e internacional que, en España, se consolide una cultura evaluativa, tanto en el nivel de políticas sectoriales – como es el caso de la política de cooperación para el desarrollo –, como en el nivel de políticas en general.

Entrando ya al desarrollo propio de este apartado, es interesante el planteamiento de Henry y Mark (2003), en el que establecen, en el contexto de la teorización sobre el influjo de la evaluación, que las consecuencias de la evaluación deben ir más allá del propio mejoramiento social. Es decir, glosando a tales autores, la evaluación debe ir más allá de un mejoramiento, de una ilustración de acciones futuras o de un control, sino que debe incluir cambios de tipo personal, interpersonal y social que tenderán a configurar, lo que aquí denominamos cultura evaluativa. En ese sentido, los mencionados autores establecen tres niveles de influjo de la evaluación, que se corresponden con tres diferentes tipos de cambio: nivel individual, nivel interpersonal y nivel colectivo.

1. Nivel individual.- Este nivel se refiere a aquellos casos en los que el proceso evaluativo o sus hallazgos causan directamente algunos cambios en el modo de pensar o de actuar de uno o más individuos; más específicamente, cuando el

proceso de cambio tiene lugar en un individuo. En este nivel los cambios que pueden darse son:

- a. Dirección o valor de un cambio de actitud.- Los individuos pueden adoptar creencias o actitudes positivas o negativas respecto de un programa o sus consecuencias. El cambio de una actitud individual es un objetivo que la mayoría de los evaluadores pueden mencionar si se plantean describir cómo un individuo ha utilizado una evaluación. El cambio de actitud, generalmente, está precedido de una acción colectiva, de un cambio político.
- b. Notabilidad.- Aquí nos referimos a la importancia que adquiere un asunto evaluado para los agentes interesados, en función de sus propios requerimientos de información.
- c. Elaboración.- La elaboración se refiere a un aspecto importante del proceso de formación de la opinión, específicamente, qué es lo que piensan los individuos respecto de un determinado asunto. La elaboración puede ser estimulada por la participación en una evaluación o por la lectura reflexiva de sus hallazgos. La elaboración es una actitud que puede llevar a una actitud a cambiar, hacia actitudes más estables, hacia más, o menos, actitudes firmes, etc.
- d. Comprensión.- Esto describe el fenómeno por el cual un concepto deviene, temporalmente, en cognoscible o accesible al conocimiento. Un concepto de este tipo puede influir en el modo de juzgar en los individuos, instituciones, en los programas e, incluso, en las evaluaciones. En general, la comprensión de un concepto hace que el mismo, y todo lo relacionado con él, ejerza más influencia en su cognoscibilidad por parte de los individuos. Así, cualquier evaluación o Informe de evaluación puede causar una mayor comprensión por parte de los individuos de un determinado concepto.
- e. Adquisición de habilidades.- Esto se refiere a la adquisición de nuevas destrezas. La fuente de las habilidades puede ser la participación en una evaluación. Así, por ejemplo, los participantes de una evaluación pueden aprender métodos para diseñar, dirigir y analizar encuestas.

La adquisición de habilidades, tales como, trabajar en grupo o desarrollar argumentos persuasivos en base a datos de la propia investigación, pueden hacer que se produzcan otros resultados.

- f. Cambio de conducta.- El cambio de conducta representa el componente central en el nivel individual. El cambio de conducta en el nivel individual parece ser un importante resultado en algunas teorías de evaluación, incluyendo algunos enfoques participativos y de empoderamiento.
2. Nivel interpersonal.- Este nivel se refiere al cambio operado en las interacciones entre individuos; más precisamente, se refiere a un proceso o unos resultados que predominantemente afectan a la relaciones entre individuos. Así, se consideran cinco formas de conductas interpersonales que pueden ser afectadas por la evaluación, a saber:
- a. Justificación.- Se refiere al uso de los hallazgos de la evaluación para reforzar una postura o parecer previamente mantenidos. La justificación es el paso inicial en un proceso que está diseñado para persuadir a otros.
 - b. Persuasión.- Aquí nos referimos a la tendencia de una parte a cambiar las actitudes de otra, generalmente, a través de la comunicación.
 - c. Agente de cambio.- Un agente de cambio es alguien centrado en cambiar las políticas organizacionales, programas u operaciones. Aquí, nos referimos específicamente a aquellos casos en los que los hallazgos de la evaluación hacen que un individuo o más, lleguen a actuar como agentes de cambio. Las evidencias mostradas por una evaluación, o la participación en la misma, pueden estimular este tipo de reacción.
 - d. Normas sociales.- Las normas sociales están relacionadas con estándares referidos a cuál es la conducta apropiada en un determinado contexto y en un momento particular. La comunicación de las normas puede ser sutil pero, las normas son, inherentemente, interpersonales así, ellas están referidas a los efectos de otros sobre algún individuo. Las normas pueden influir en la conducta, incluso, si no son internalizadas, por ejemplo, si la persona piensa que otras se comportarán mal, si es que él o ella vulnera las normas.

- e. El influjo de la opinión minoritaria.- Aquí el término “minoría” se refiere a actitudes, no tiene una connotación demográfica. Usualmente, es aplicado a aquellos que defienden planteamientos especulativos que están fuera de las corrientes dominantes. Con este planteamiento, se pretende demostrar que, bajo condiciones apropiadas, los puntos de vista minoritarios pueden invalidar a los mayoritarios. Las evaluaciones pueden ser fuente de este tipo de información.
3. Nivel colectivo.- Este nivel se refiere a la influencia directa o indirecta de una evaluación sobre las decisiones y las prácticas de organizaciones, sean públicas o privadas. Es decir, cuando el cambio opera en un cuerpo social organizacional así, por ejemplo, un cambio formal de una política puede ser influenciado por los hallazgos de una evaluación. Al respecto, mostraremos cuatro resultados que representan cambios a nivel colectivo:
- a. Composición de la agenda.- La composición de la agenda se refiere a posicionar los asuntos en la agenda de los medios de comunicación, en la agenda pública o en la agenda del Gobierno. Así, por ejemplo, los estudiantes de Comunicación, de Análisis Político y los Abogados de Políticas Públicas han considerado que los informes de investigación de resultados de los medios de comunicación, incluyendo los hallazgos de evaluaciones, son cruciales para dar paso al cambio político, debido al impacto que pueden tener, en función de la amplia audiencia a la que pueden dirigirse.
 - b. El aprendizaje orientado de políticas.- Aquí, nos referimos al cambio relativo de pensamiento o de conducta que resulta de la experiencia y/o de la nueva información que procede de la consecución o revisión de los objetivos de la política. Este tipo de aprendizaje es la contrapartida del cambio de actitudes individuales en el nivel colectivo, implica coaliciones de defensores que activamente buscan adoptar unas preferencias políticas determinadas. Una simple evaluación es imposible que cambie creencias preexistentes, ya que los diversos actores tienden a aceptar la información que confirma la existencia de creencias y eliminar la información discordante.
 - c. Cambio de política.- El cambio de política es el tipo de influencia que las evaluaciones esperan provocar originariamente. El cambio de política se refiere

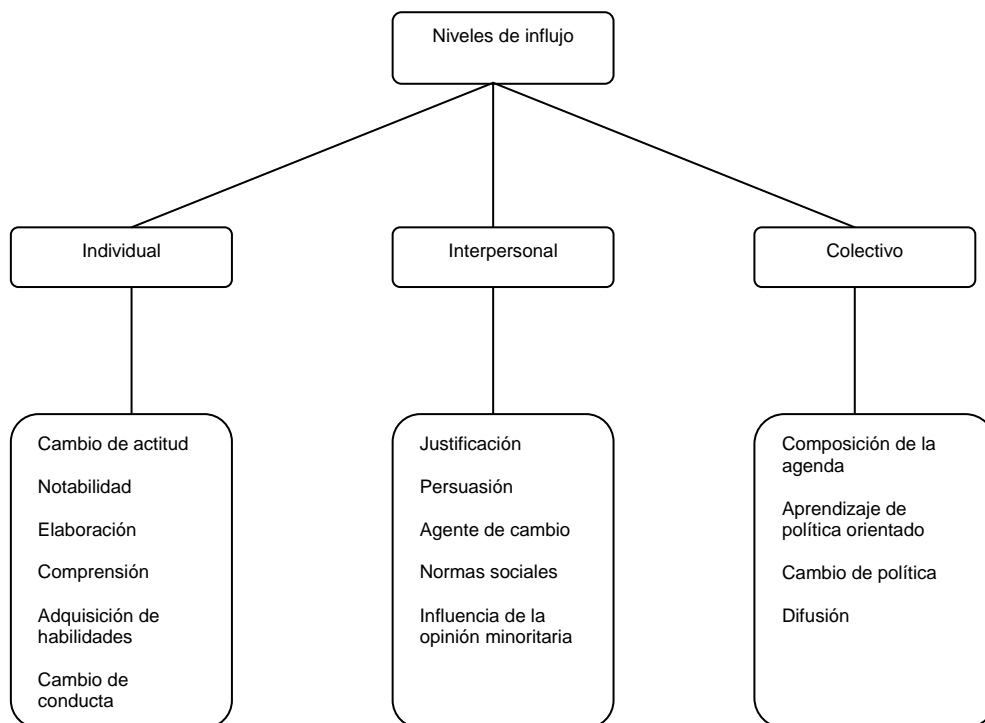
aquí a producir modificaciones – positivas o negativas – de políticas en función de la realización del proceso evaluativo.

- d. Difusión.- La difusión se refiere a la adopción de la política, programa o práctica que está siendo evaluada, en un ámbito distinto al que se está llevando la evaluación.

Tanto el cambio de política como la difusión están comúnmente clasificados dentro de un uso instrumental directo. Ambas son formas tangibles e significativas del influjo de la evaluación en el nivel colectivo.

A continuación mostramos un esquema gráfico de la clasificación planteada por Henry y Mark (2003):

**Tabla V.2.:
NIVELES DE INFLUJO DE LA EVALUACIÓN**



Fuente: Elaboración propia

El planteamiento de Henry y Mark, a mi modo de ver, nos muestra los efectos que pueden tener las evaluaciones en las personas, en tanto sujetos que interactúan entre sí y se integran en una determinada organización. Al respecto, considero que los efectos y consecuencias aquí tratados aportan elementos necesarios para la configuración de una cultura evaluativa. Es decir, si la evaluación opera como un elemento catalizador de conductas y habilidades, de relaciones interpersonales y de comportamientos organizacionales que, muchas veces, van a suponer un cambio real de modos de actuación, es porque la evaluación se está convirtiendo en una actividad que está cobrando relevancia, interés e influencia; es porque se le está viendo como una oportunidad de cambio profundo; y, además, porque está aportando algo más que el mejoramiento, la ilustración y la transparencia, está afectando a personas, grupos de personas e instituciones.

Esta situación, a mi entender, es predecible desde el momento que empieza a planificarse la evaluación es decir, considero que puede preverse e, incluso, plantearse desde un inicio, como una manera de anticiparse ante posibles efectos deseados y no deseados; y, también, como una manera de dar más amplitud y sentido a la propia evaluación. Así, desde la planificación de la evaluación debería plantearse qué es lo que se pretende con ella y, además, qué efectos se espera que produzca, no sólo a nivel operativo, en el sentido de si ha llevado a cabo adecuadamente una acción y/o intervención, sino también, a un nivel conductual en el sentido que se prevén cambios en un orden meta-operativo que abarca personas e instituciones.

La forja de una cultura evaluativa, a mi entender, radica allí, en la capacidad de la evaluación para crear cambios meta-operativos es decir, cambios profundos en las personas e instituciones en sus respectivos ámbitos de actuación e implicación. Quizás, esto pueda llevar a plantearnos un matiz más especulativo que práctico de la evaluación pero, acaso, en el ámbito donde se desarrolla la evaluación, ¿hay algo más práctico que la actuación de personas e instituciones? e, incluso, ¿hay algo más práctico que el cambio efectivo en la actuación de personas e instituciones?, al respecto, considero negativa la respuesta a tales preguntas. Así, por ejemplo, una evaluación con unas recomendaciones claras, precisas, coherentes y operativizables que permitan una adecuada implementación y se garantice la misma, va a producir un cambio, al menos, a nivel organizacional, ya que la respectiva organización va a tener que poner en práctica actividades distintas a las de antes de que se hiciera la evaluación. Tal puesta en práctica, puede decirse, va a influir también en las personas,

pues van a tener que cambiar de hábitos de actuación profesional, al menos simulada y momentáneamente o, incluso, forzadamente.

Este planteamiento, nos permite identificar un vínculo entre las recomendaciones y su implementación – lo cual pasa, por una adecuada comunicación de las mismas – y la consolidación de la cultura evaluativa. Así, la calidad de las recomendaciones va a influir en la realización de una cultura evaluativa. Es decir, unas recomendaciones puestas en práctica, garantizando que se hagan efectivas, van a originar, necesariamente cambios de actuación tanto a nivel personal, como a nivel institucional. Desde mi punto de vista, la calidad de las recomendaciones, es una función, de los siguientes elementos:

1. Consistencia y coherencia en el fondo y en la forma.- Al respecto, ya nos hemos referido a ello en los apartados I.5. y II.1 del presente Capítulo. No obstante, cabe apuntar que este es un elemento referido al contenido mismo de las recomendaciones y que es una consecuencia de los análisis realizados durante el proceso evaluativo. Así, el modo cómo se ha hecho ese análisis, que depende de la capacidad técnica y profesional de los evaluadores, va a dar origen a uno u otro tipo de recomendaciones.
2. Estrategia de comunicación definida.- Este elemento, ya explicado en los apartados II.1 y II.2., tiene una especial importancia, ya que, se puede disponer de unas recomendaciones, cuyos contenidos son el producto de un análisis concienzudo y realista de unos especialistas debidamente cualificados pero, no se transmiten adecuadamente (p. ej.: a un público determinado en un momento específico, por unas razones contundentes), entonces el esfuerzo desplegado en su diseño y elaboración devendría en inútil pues no cumplen con sus funciones propias.
3. Implementación.- Respecto a este punto cabe precisar, que las recomendaciones, una vez transmitidas, deben de asimilarse e integrarse en el proceso decisional de los evaluados para que puedan ponerse en marcha. En tal sentido, estaríamos ante la verificación o consolidación del carácter práctico de la evaluación es decir, que la evaluación debe de llevar a la acción.
4. Seguimiento de la implementación.- Este elemento, explicado ya en el apartado II.3., va a ser la garantía de la implementación de las recomendaciones, para lo

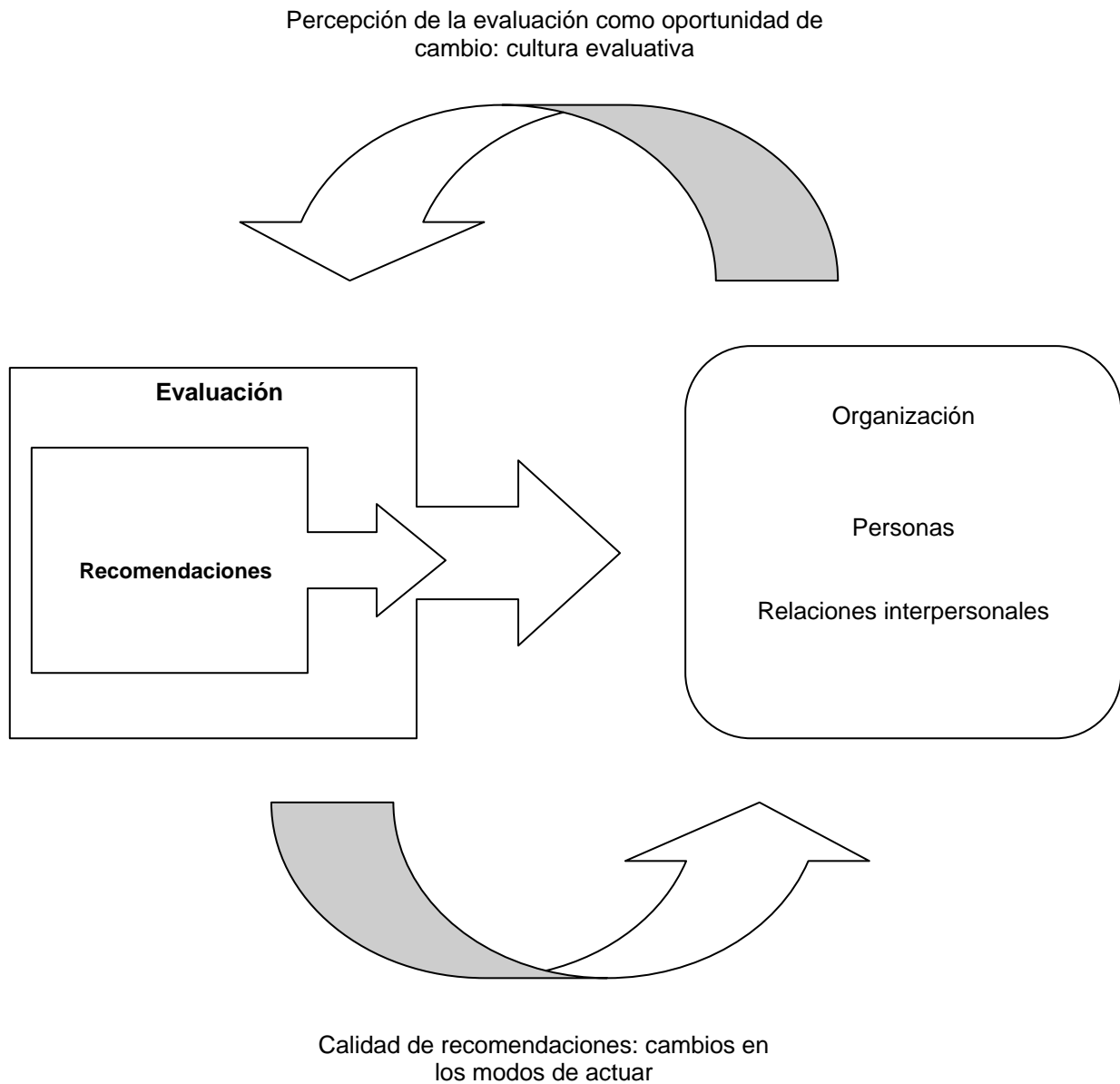
cual conviene implementar mecanismos que lo pongan en práctica (p. ej.: planificación, comités de seguimiento, etc.).

Estos cuatro elementos, a mi entender, van a configurar unas recomendaciones de calidad, las cuales repercutirán en la configuración de una cultura evaluativa, ya que van producir cambios de conductas, de modos de gestionar u organizar, en los que la evaluación va a funcionar como motor de esos cambios, con la tendencia a que se perciba como tal.

Por tanto, desde mi punto de vista, se trata de hacer de la evaluación un instrumento de cambio que lleve a un perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones que se evalúan. Esto exige crear unos hábitos o unos modos de actuar que la misma evaluación puede producir es decir que, la incidencia, en este sentido, tanto en las personas como en las instituciones, va a repercutir en que hagan de la evaluación una oportunidad de cambio. Es decir, al verificarse que la evaluación sirve para algo y que, además, enriquece el quehacer ordinario de las organizaciones y, en ellas, de las personas, podrá hacerse de ella una oportunidad de perfeccionamiento. Pero claro, para llegar hasta allí, va a ser necesario que el proceso evaluativo llegue a sugerencias coherentes, que éstos se operativicen y que haya garantía de la operativización.

Al respecto, un gráfico puede ayudarnos a visualizar mejor los planteamientos arriba apuntados:

**Tabla V.3.:
CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA EVALUATIVA**



La forja de una cultura evaluativa, como vemos, pasa también por una continua retroalimentación, pues el influjo de las recomendaciones en las personas y en las organizaciones que se orientan a generar una cultura evaluativa, afectarán a las nuevas futuras evaluaciones y, por ende, a todos los elementos que las configuran. Así, se iría estableciendo un ciclo en el que la evaluación cada vez más tendería a perfeccionarse y fortalecerse.

Resumiendo, la cultura evaluativa es una función de los diversos elementos que constituyen las recomendaciones, en tanto producto de un proceso evaluativo, insertado en una política de evaluación. La cultura evaluativa alimenta un ciclo que tiende a perfeccionar la evaluación percibida ésta como una oportunidad importante de cambio personal e institucional.

Ahora, a la luz de estos planteamientos cabría preguntarse acerca del caso español es decir, si en España, en base a la información disponible, puede verificarse la existencia de una cultura evaluativa. Al respecto, nos vamos a apoyar en los elementos de los que es función la calidad de las recomendaciones, ya que, como hemos podido verificar, existe un vínculo entre éstas y la cultura evaluativa. Entonces pasamos a constatar cada uno de los elementos:

1. Consistencia y coherencia de las recomendaciones en el fondo y en la forma.- Al respecto, muchas de las recomendaciones se muestran, tal como señalábamos en los apartados I.5. y II.1., poco claras, inconsistentes y con escasa operatividad. En ese sentido, su contenido no tiene respaldos objetivos que hagan útil y práctica la evaluación.
2. Estrategia de comunicación de recomendaciones.- Hemos vistos que en España no existe una estrategia de comunicación consistente en los términos desarrollados en los apartados II.1. y II.2. No obstante, como dijimos, es loable el esfuerzo hecho por la DGPOLDE en planificar una estrategia más amplia y completa.
3. Implementación de recomendaciones.- En España no existen evidencias objetivas acerca de la puesta en marcha de las recomendaciones planteadas en los informes finales de evaluación, al menos no respecto a la mayoría de los casos muestra que hemos utilizado en esta investigación. Al respecto, hay que precisar que, en los informes finales de evaluación del “Programa de Cooperación Hispano – Peruano (1999 – 2001)” y del “Programa de Alfabetización y Educación Básica para Adultos en Honduras y Nicaragua” pueden identificarse la implementación de Recomendaciones hechas en Evaluaciones anteriores; no obstante, también se verifica una desproporción entre las recomendaciones realizadas y las realmente implementadas, tal como apuntábamos en el apartado I.5.

4. Seguimiento de la implementación de recomendaciones.- No queda claro que en España se haga un seguimiento efectivo de las recomendaciones, lo cual no quiere decir que no se haya previsto, así por ejemplo, en el “ciclo de la evaluación” elaborado por la DGPOLDE, se prevé la realización de un seguimiento por parte de tal entidad. No obstante, ese planteamiento se queda en el plano del diseño, al parecer, no trasciende más.

La consideración de la práctica española a la luz de estos cuatro elementos, nos permite verificar que existe una baja calidad de las recomendaciones, teniendo en cuenta los elementos que aquí la planteamos para valorarla. En ese sentido, parece difícil que su influjo arraigue en la configuración de una cultura evaluativa, en la que se perciba la evaluación como una oportunidad de perfeccionamiento de acciones y/o intervenciones, en este caso, de cooperación para el desarrollo. Con esto no queremos descalificar los esfuerzos que, en materia de recomendaciones, se han estado haciendo, dígame por ejemplo: la elaboración de un documento aparte de recomendaciones, un Plan de Actuación para la implementación de recomendaciones y la previsión de una labor de seguimiento de su implementación. Pero, en el fortalecimiento de estas medidas, en función de los cuatro elementos arriba mencionados, radicaría la configuración real y efectiva de una cultura evaluativa tal como la planteamos en esta investigación.

Los *outcomes* aquí desarrollados nos muestran los efectos que producen los productos generados en el marco de una política de evaluación. Desde mi punto de vista, van a orientar y determinar el contenido de dicha política, en el sentido que la fortalecerán o la debilitarán. Es decir, considero a los *outcomes* como los elementos que van a dar vida y razón de ser a los *outputs*, aquellos son los elementos articuladores y directores de estos, en tanto que les dan un sentido. El sentido al que aquí nos referimos, es el que le va a dar consistencia a la política de evaluación, pues le va dar funcionalidad y una dirección u orientación específicas.

Ahora, en el caso español, hemos visto deficiencias en lo que a los *outcomes* se refiere, lo cual va a repercutir en la consistencia antes mencionada de la política de evaluación. Así, tal política no tendría una funcionalidad y una orientación precisas, con lo cual su sentido como política podría verse mermado. No obstante, es meritorio el esfuerzo que se está haciendo para que los *outcomes* den más sentido a la política, a través, por ejemplo, de estrategias concretas de elaboración y comunicación de

resultados; pero, a mi entender, es necesario que se fortalezcan más otros aspectos, sobre todo el relativo al de la implementación de las recomendaciones con todo lo que ello implica: adecuada elaboración; oportuna y consistente transmisión; implementación efectiva; y, seguimiento garantizado. La realización efectiva de tales aspectos influirá en la creación de una cultura evaluativa que hará que, en los diversos agentes, se asimilen los elementos configuradores de la política de evaluación, haciendo de ellas un mecanismo eficaz de perfeccionamiento de acciones y/o intervenciones, en este caso, de cooperación para el desarrollo en el ámbito de la administración central española.

En el presente Capítulo, hemos intentado respondernos a la pregunta, ¿qué ha producido la evaluación?, al respecto, considero que la respuesta ha sido amplia. Así, hemos visto que la evaluación, en tanto política concreta, ha producido procesos, instituciones, relaciones interinstitucionales, informes, unas recomendaciones y metodologías; y, a su vez, tales productos han generado unos modos de utilización, unas estrategias de comunicación, un modo de hacer seguimiento y una cultura evaluativa.

Paralelamente a la verificación de los productos y a los efectos de los mismos, nos hemos remitido al caso español, teniendo como fuente de información los 21 casos muestra de evaluación en los que la administración central ha participado patrocinándolos. Al respecto, hemos podido constatar, que el hecho de que fácticamente se hayan dado unos determinados resultados, no es el hecho de que estos se hayan hecho efectivos o se hayan puesto en marcha adecuadamente cara al fortalecimiento de la política de evaluación. Así, hemos encontrado deficiencias que podrían hacer que tal política pierda consistencia en el sentido que no llevaría a perfeccionar las acciones y/o intervenciones, en función de las cuales ha sido establecida, dígame, las relativas a la cooperación para el desarrollo.

No obstante, es reconocible el esfuerzo realizado por la administración central española para fortalecer, en términos de resultados, su política de evaluación, ya que

ha articulado una serie de medidas que, vistas en su evolución, nos muestran avances, por ejemplo, en el nivel institucional y metodológico. Pero ello, hemos visto no basta para que su política fortalezca y, sobre todo, tenga un sentido específico orientado por el perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo. Así, se hace necesaria una mejora en la calidad y en la utilización de sus productos, tal como hemos querido sugerir.

EPÍLOGO

HACIA UN FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO, EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

A lo largo de la presente investigación hemos querido mostrar, desde la metaevaluación, cómo se ha configurado la política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central. Esta configuración, desde mi punto de vista, nos ha permitido verificar un esfuerzo importante por parte de la administración central en perfeccionar su sistema de evaluación. Así, se han creado instituciones, metodologías, unas estrategias de gestión y una *praxis* evaluativa específica. No obstante, hemos podido identificar, a lo largo de estos desarrollos, aspectos que podrían mejorarse y, en determinados casos, implementarse con más claridad, continuidad y contundencia. Ello con la finalidad de dar un mayor sentido a la política de evaluación en lo referido a los beneficios que podría aportar, en la línea de los fines, funciones y propósitos vistos en el apartado VI del Capítulo I.

Pero, estos aspectos identificados se apoyan en un planteamiento de fondo que es importante destacar pues, es lo que va a determinar la existencia y la consolidación efectiva de una política pública. Me estoy refiriendo al compromiso político de la administración para poner en marcha toda una estructura y unos procesos específicos de evaluación. Este compromiso de la administración es manifestación de una intencionalidad que, desde mi punto de vista, se ve reflejada expresamente en el documento denominado “La Política de Evaluación en el Cooperación Española” (Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2007). Aquí, la administración reconoce los compromisos adquiridos tanto nacional como internacionalmente, en orden a evaluar sus acciones de cooperación para mejorar la calidad y la eficacia de su prestación. En tal sentido, en ese documento se van a englobar las competencias específicas en evaluación, objetivos de evaluación, criterios de evaluación y principios orientadores de a evaluación.

Al respecto, considero que la administración ha asumido el compromiso de sistematizar todos los aspectos institucionales, metodológicos, prácticos y comunicativos que hasta el momento ha venido desarrollando en evaluación de políticas y/o programas públicos y que configuran una política pública. Ello con la finalidad de mejorar la calidad y la eficacia de su objeto propio, dígame, las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo, para lo cual hará falta conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de las mismas. Por tanto, en la base de todos los aspectos institucionales, metodológicos, prácticos y comunicativos se encuentra este compromiso de la administración de sistematizar para ganar en calidad y eficacia.

Pero, este compromiso político expreso de la administración, no es algo asumido recientemente en 2007 con el documento antes mencionado, sino que ya empieza a hablarse de él en el año 2004, tal como nos lo manifestó D. Enrique del Olmo, pues es a partir de allí cuando todo lo relacionado con la evaluación de la cooperación para el desarrollo empieza a sistematizarse, con la finalidad de dar unidad y utilidad a todo el bagaje conceptual e instrumental existente hasta el momento. En ese sentido, la publicación de 2007 es un producto de todo un proceso de sistematización y unificación que, en ese año, se hace público. Incluso, cabría destacar aquí, que en este período, hablar de “política de evaluación” ya no es un asunto sectorial, como es el ámbito de política de cooperación para el desarrollo, sino que se plantea como asunto de políticas públicas en general así, se crea la Agencia Estatal de Evaluación

de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios que pretende hacer de la política de evaluación un asunto de obligada inclusión en las agendas institucionales de la administración. Ahora, volviendo ya al ámbito de la evaluación de la cooperación para el desarrollo, si bien es cierto antes de 2004 también se evaluó, ello no se hizo en el marco de una política pública, sino en el marco propio de la función de evaluación de la administración que se concretaba en la realización de procesos evaluativos así, se hicieron “ejercicios de evaluación” dentro de un “sistema de evaluación”, pero no propiamente política de evaluación, tal como también señalábamos en el apartado III del Capítulo III.

Entonces, llegados a este punto, podemos apreciar que la política de evaluación analizada a lo largo de la presente investigación ha sido producto, fundamentalmente, de un compromiso político, el cual se ha manifestado en el desarrollo de diversos aspectos que hemos querido mostrar y que en este apartado planteamos sintetizar. Tales aspectos los sintetizamos en puntos clave que nos den elementos de reflexión sobre una política que, como hemos visto, ha empezado a consolidarse por iniciativa de la propia administración ante las exigencias de su política de cooperación para el desarrollo.

En tal sentido, este apartado lo hemos estructurado en cuatro niveles que, a nuestro juicio, marcan cuatro aspectos fundamentales que permiten verificar el desarrollo progresivo de una política de evaluación de la cooperación española para el desarrollo dirigida desde la administración central. Esos cuatro niveles destacan aspectos ya mencionados de tipo institucional, metodológico, práctico y comunicativo, los cuales han mostrado fortalezas y debilidades que, según se trate, se han ido perfeccionando o superando o, incluso, aunque no se hayan superado todavía, se están haciendo los esfuerzos pertinentes para ello. Entonces, pasemos a desarrollar cada uno de tales aspectos que, como dijimos, pretendemos sirvan de elementos de reflexión para tener un mayor conocimiento que nos permita perfeccionar la política de evaluación.

I. Desarrollo institucional

En el Capítulo III de la presente investigación hemos podido apreciar cómo se ha ido desarrollando, desde el punto de vista institucional, la política de evaluación. Así,

podemos observar, una evolución de estilo *bottom up* en el sentido que cada vez las instituciones de evaluación han ido disponiendo de mayor entidad orgánica y organizativa. Orgánica, porque se les ha ido atribuyendo más rango administrativo y, con ello, más capacidad de interlocución y autonomía respecto de otros órganos de la administración. Organizativa, ya que internamente, han sido dotadas de una estructura cada vez más compleja y especializada en materia de evaluación, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos, como de los metodológicos, logísticos o económicos.

Hay que precisar también, como veremos, que al lado de la administración han coexistido las entidades evaluadoras como apoyo para el ejercicio de las funciones de evaluación. Es decir, la administración ha contado con la colaboración de tales entidades, como un mecanismo de optimizar sus propios recursos; en ese sentido, ha externalizado su función evaluativa, confiándola a entidades especializadas y externas a ella. Las entidades evaluadoras, a mi entender, son un pilar importante en la política de evaluación, ya que van a poner en marcha las acciones que van a especificarla y a hacerla efectiva.

I.1. Desarrollo orgánico

La creación de la OPE, podríamos decir, que es un punto de partida en lo que a materia de evaluación se refiere, aunque, en un comienzo no planifique ni evalúe, es un reflejo, al menos intencional, del interés de la administración de evaluar los diversos instrumentos canalizadores de la cooperación para el desarrollo. Al respecto, cabe reiterar una vez más que la OPE, pese a que desde sus orígenes fue creada para realizar funciones de evaluación, no evalúa propiamente hasta diez años después de su creación.

Asimismo, hay que precisar que, el hecho que a la OPE, en tanto órgano de la administración, se le atribuyan funciones de evaluación, nunca significó que iba a evaluar directamente, al menos la *praxis* posterior no lo confirma. Es decir, las funciones de evaluación atribuidas se entendieron siempre, como un ejercicio de evaluación indirecta, más que como evaluación directa. De la misma manera, la administración evaluaría contando con la colaboración de entidades externas a ella misma, lo que se denomina externalización de funciones. En ese sentido, el ejercicio

de la función de evaluación equivaldría a la externalización de la misma, a través de entidades privadas, esa es la manera cómo la administración va a llevar a cabo su función de evaluación de ahora en adelante.

En el año 2004, seis años después de que la OPE empezara a evaluar, pasa de denominarse “Oficina” a denominarse “Subdirección” así, se crea la “Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD)”, con lo cual, desde el punto de vista institucional, el órgano de la administración especializado en evaluación de la cooperación para el desarrollo, cambia de denominación y articula sus funciones a través de la “División de Evaluación de Políticas de Desarrollo”, lo cual implica: más facultades, mayor capacidad de interlocución con los diversos órganos de la administración, mayor disponibilidad de medios humanos y materiales, etc. No obstante, la duración de este órgano de la administración es muy corta ya que en el año 2005 se produce otro cambio institucional.

Así, 2005 es el año de creación de la “Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)”, una vez más, el órgano de la administración especializado en evaluación de la cooperación para el desarrollo, va a aumentar de rango administrativo, fortaleciendo las implicaciones arriba apuntadas. Nunca antes se había dado tanta relevancia, desde el punto de vista institucional, a la evaluación de la cooperación para el desarrollo pues, sobre una “Dirección General”, sólo se encuentran, orgánicamente, una Secretaría de Estado y un Ministro, los órganos más representativos de la Alta Dirección. Por tanto, podemos decir, que se trata de un salto cualitativo por parte de la administración en su interés por evaluar, con el cual se quiere dar más importancia y entidad a la evaluación.

Esta evolución orgánico – institucional, nos muestra cómo, progresivamente, la administración se ha planteado fortalecer institucionalmente su función de evaluación, dándole más presencia y entidad. Ahora, a mi modo de ver, la evaluación va a dejar de ser un asunto de ámbitos competenciales de escaso nivel orgánico – institucional, para ser un asunto de ámbitos competenciales de alto nivel, con lo cual, va a entrar a formar parte de la agenda de la Alta Dirección.

I.2. Nivel organizativo

La creación sucesiva de instituciones, cada vez de mayor rango, ha llevado aparejada un desarrollo organizativo, en el sentido que, internamente, han sido dotadas de una estructura cada vez más compleja y especializada en materia de evaluación, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos, como de los metodológicos, logísticos o económicos. Así, la creación de la OPE no implica la creación de órganos específicos en los que se apoye para ejercer sus funciones, por ende, tampoco implica la dotación de más personal y de más medios materiales. No así, la SGPEPD, a quien se le adscribió la “División de Evaluación de Políticas de Desarrollo”, con lo cual contaba con un órgano de apoyo y, por ende, con los medios para poder ejercer adecuadamente sus funciones, aunque tal situación no conste.

Cuando se crea la DGPOLDE, se articula en función de dos órganos específicos: la Subdirección General de Planificación y Políticas de Desarrollo y, la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo. Así, a mi entender, la DGPOLDE va a tener dos órganos en que apoyarse para llevar a cabo funciones, tanto de planificación como de evaluación, por separado. En materia de evaluación, que es lo que a nosotros nos interesa, tal como vimos en el apartado III, inciso “c”, del Capítulo III, la DGPOLDE ha sido dotada de recursos humanos y logísticos para poder realizar sus funciones de evaluación así, tiene un personal determinado y un presupuesto anual específico para realizar sus funciones de evaluación.

Al respecto, podemos observar, en la evolución institucional, que cada vez el órgano de la administración especializado en evaluación ha sido dotado de más medios, ya sea institucionales, como humanos y económicos, con lo cual puede verificarse una clara tendencia hacia el mejoramiento organizativo – institucional del ejercicio de las funciones evaluativas. Mención aparte merece la dotación de instrumentos metodológicos, ya que se trata de un asunto, al que, desde mi punto de vista, se le ha dedicado mucha atención y sobre el cual ha girado la evaluación de la cooperación para el desarrollo es decir, se ha tendido a identificar evaluación con la metodología empleada para ello.

I.3. Las entidades evaluadoras

Hemos dicho que la administración ha externalizado sus funciones evaluativas, para lo cual se ha servido de entidades evaluadoras. El vínculo entre la administración y las entidades evaluadoras tiene su origen en una convocatoria pública y se concreta con la adjudicación y la firma de un contrato y/o convenio de consultoría, en el cual se establecen las condiciones de realización de la evaluación.

Las entidades evaluadoras, por cada evaluación específica, plantean un equipo de evaluación conformado, en principio, por especialistas tanto en evaluación y cooperación para el desarrollo, como en la materia concreta a evaluar. Así, son estos agentes quienes van a realizar las evaluaciones y quienes responderán sobre el proceso evaluativo ante la administración. La conformación de los equipos de evaluación no es plenamente discrecional de la entidad evaluadora, sino que también es una prerrogativa de la misma administración es decir, esta establece los requisitos de conformación, en función de la determinación de los agentes individuales del equipo respectivo.

Las entidades evaluadoras son una pieza fundamental dentro de la política de evaluación, debido a que van a ser las encargadas de realizar las acciones de evaluación, que son las que van a especificar y dar consistencia operativa a tal política pública. Podríamos decir que las entidades evaluadoras son una prolongación de la administración, en el sentido que van a realizar funciones específicas de esta en ámbitos concretos de intervención pública.

La actuación de las entidades evaluadoras no implica una sustracción de las funciones evaluativas de la administración, sino un modo de llevarlas a cabo. Es decir, viene a ser un modo específico en virtud del cual la administración va a ejercer su función de evaluación. La administración proporcionará el marco de actuación de la entidad evaluadora, la que actuará en función de ello colaborando con la administración en la realización de una función.

Podemos apreciar que el desarrollo institucional, poco a poco, se ha ido consolidando y ha ido dando soporte estructural a la política de evaluación. Así, desde un punto de vista institucional, se ha tendido a dar más consistencia, presencia y entidad a los

diversos agentes y a las relaciones establecidas “en” ellos y “entre” ellos, con lo cual ha podido verificarse una tendencia hacia el fortalecimiento que, desde mi punto de vista, se ha traducido en la creación de la OPE, la SGPEPD y la DGPOLDE con sus respectivos recursos orgánicos, humanos y materiales. Ahora, con esto no quiero decir que la aparición de instituciones, con todo lo que ello acarrea, sea definitiva para la consolidación de una política pública pero, es un indicador relevante que nos permite atisbar la existencia de la misma; como veremos, existen otros elementos que van a contribuir a la consolidación plena de la misma.

II. Desarrollo metodológico

Unido al desarrollo institucional, identificamos el desarrollo de metodologías que van a ser el instrumento en virtud del cual se van a operativizar las funciones de evaluación previstas para las instituciones antes mencionadas. Las metodologías, tal como veíamos en los Capítulos precedentes, al igual que las instituciones, han sufrido cambios en aras a un perfeccionamiento de los procesos evaluativos. Tales cambios se reflejan en la existencia de dos versiones metodológicas una de las cuales – la segunda –, amplía contenidos relativos tanto a la evaluación, como a la cooperación para el desarrollo.

Podemos verificar que no existe coincidencia temporal entre la creación de instituciones de evaluación y la creación de metodologías. Así, la OPE se crea en 1988 y, la primera versión metodológica, data de 1998; no obstante, esta fecha coincide con la fecha en que la OPE empieza a evaluar propiamente (la primera evaluación publicada que consta es del año 1998). Al respecto, podríamos hablar de un desfase entre instituciones y metodologías, no han sido elementos de la política de evaluación que hayan tenido desarrollos paralelos sino que, se han desarrollado en momentos distintos:

Tabla E. I.:
DESARROLLOS INSTITUCIONALES Y METODOLÓGICOS

INSTITUCIONES	METODOLOGÍAS
OPE – 1988	Primera versión 1998
SGPEPD – 2004	Segunda versión 2001
DGPOLDE – 2005	En preparación

Fuente: Elaboración propia

El que hayan dos versiones metodológicas, no implica que difieran plenamente entre sí, sino que son instrumentos que se complementan. Es decir, en lo esencial coinciden sólo que, en la segunda versión, se desarrollan aspectos que en la primera no se desarrollaron, tal como señalábamos en el apartado IV del Capítulo IV, sobre aplicaciones metodológicas. Ahora, el desfase identificado entre la creación de instituciones y las metodologías puede interpretarse como una acostumbamiento por parte de la administración a utilizar determinadas herramientas previstas con poca visión crítica es decir, sin siquiera hacer una valoración de su idoneidad para ser aplicadas en los diversos casos que se analizan. Así, no se nota más evolución metodológica, a la par que la evolución institucional; la segunda versión de la metodología, desde mi punto de vista, no marca un cambio metodológico, que lleve a la administración a evaluar de manera distinta a cómo se ha estado haciendo, sino que, desarrollando algunos aspectos más, lleva a la administración a evaluar de manera similar tanto en 1998, como en 2003, por ejemplo.

En tal sentido, la metodología, a mi entender, no produce ningún cambio en el modo externalizado de evaluar de la administración, ha cumplido más bien un papel orientativo de tal labor pero que no la ha motivado hacia modos distintos e innovadores de hacer evaluación. En cierta medida, la metodología ha encorsetado el modo de hacer evaluación, determinándolo en un solo sentido. Quizás, en las últimas evaluaciones – las correspondientes a los años 2008, por ejemplo, que aún no están publicadas –, a la luz de los Términos de Referencia, pueden verificarse nuevos modos de evaluar, más acordes con las necesidades de la administración y de la acción objeto de evaluación.

Al respecto, considero que dada la naturaleza dinámica del contexto en el que se desarrolla la evaluación y del objeto materia de evaluación, se hace necesario que la metodología se adecue más a los cambios que en materia de evaluación puedan surgir, en este caso, cambios de tipo institucional. Es decir, como hemos visto en la Tabla III.2 del Capítulo II sobre la relación entre el cambio institucional y el cambio de la política, el cambio institucional produce, o al menos debe producir, un nuevo modo de hacer evaluación que se refleja en la metodología, por lo que si cambian las instituciones deberían cambiar las metodologías a la vez, pero esto, no es el caso español.

No obstante, tal como nos lo manifestaron Dña. Milagros Hernando y Dña. Cecilia Rocha, hay que precisar que la DGPOLDE está diseñando una nueva metodología que integra aspectos de las versiones anteriores pero, va más allá, se orienta hacia aspectos más estratégicos referidos a la formulación de criterios en función de preguntas, y no de preguntas en función de criterios ya predeterminados. Este planteamiento se corresponde con el planteamiento de Grosshans y Chelimsky (U. S. General Accounting Office (GAO). Program Evaluation and Methodology División 1990) descrito en el apartado III.2 del Capítulo II, sobre nuestro procedimiento de metaevaluación, en el cual se establece que toda evaluación se inicia con el ejercicio de plantear preguntas para determinar el objeto de análisis en sus diversos aspectos. Asimismo, según la Sra. Hernando, la metodología está orientada como instrumento en el marco de una política pública, no tanto de una “Unidad de Análisis de Intervención”, así, se va a orientar más a evaluaciones complejas referidas a instrumentos, programas o políticas globales.

Por tanto, una vez más se nota el esfuerzo por parte de la administración española para perfeccionar su política de evaluación en la cooperación para el desarrollo, desde el punto de vista metodológico. Así, pese a que se identifican algunas deficiencias, se verifican también acciones concretas para superarlas, sobre todo, con la nueva gestión implementada a partir de 2005 en razón de la creación de la DGPOLDE, como órgano máximo de la evaluación de la cooperación española para el desarrollo.

Un aspecto complementario a destacar en este esfuerzo metodológico de la administración es el relativo a la elaboración del “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” con el cual se pretende reforzar la política de evaluación desde un punto de vista de la gestión integral de evaluaciones. Es decir, se trata de un manual que nos muestra una gama amplia de instrumentos conceptuales y prácticos para realizar evaluaciones que, desde mi punto de vista, se plantean como apoyo para dotar de mayor estructuración y contenido a los procesos evaluativos.

El manual de gestión está expresamente dirigido a gestores de la evaluación, no propiamente a evaluadores. No obstante, hemos observado, en función de su estructuración y contenidos, que también puede ser una herramienta útil para los evaluadores, ya que les ofrece una amplitud de medios para que éstos puedan llevar a cabo los procesos evaluativos de una manera acorde con las expectativas que sobre ellos tengan los interesados. Por tanto, a mi entender, el manual es un refuerzo de

trascendental importancia para el quehacer de tales agentes – los gestores y los evaluadores –, ya que les va a facilitar el conocimiento de diversos aspectos y modos para realizar evaluaciones.

Hay que precisar que, desde mi punto de vista, el manual se parece, en cuanto a contenidos – fases del ciclo de la evaluación, criterios de evaluación, herramientas para realizar evaluaciones –, a cualquiera de las metodologías de evaluación ya mencionadas así, si no es por título que lo designa, podría confundirse con alguna de ellas. No obstante, cabe destacar que el tratamiento que el manual da a los contenidos, que también se encuentran en las metodologías, es más amplio y profundo, con lo cual el manual deviene en un punto de referencia de teórico – conceptual de particular relevancia tanto para los gestores, como para los evaluadores y, por qué no, para todos aquellos que estén interesados en la evaluación. Así, desde este planteamiento, el manual lo consideramos, de hecho, un complemento y un refuerzo metodológico relevante, aunque no esté formalmente establecido como algo que integre aspectos metodológicos.

Por el momento, es difícil poder determinar el impacto que ha tenido el manual en el ámbito de la *praxis* de la evaluación de la cooperación española, ya que su publicación es relativamente reciente (octubre de 2007). Quizás para evaluaciones realizadas en el año 2008 sea más oportuno analizar tal impacto, ya que se va a disponer de información crítica suficiente para poder opinar sobre ello. No obstante, cara al planteamiento, consolidación y fortalecimiento de una política de evaluación, la publicación del manual cobra especial relevancia, ya que manifiesta una intención concreta de la administración por perfeccionar aspectos de la evaluación con la finalidad de hacerla más efectiva. Asimismo, considero que esto nos permite inferir, un compromiso político existente por la evaluación, aspecto que es de trascendental importancia para el afianzamiento de una política pública.

En relación con estos últimos planteamientos hay que precisar que, uno de los documentos antecedentes a la publicación del manual se denomina “La Política de Evaluación en la Cooperación Española”. Tal documento es un resumen de algunos de los aspectos más relevantes de la evaluación contenidos en el manual, dígame: instituciones de evaluación, principios orientadores de la evaluación, criterios para la realización de evaluaciones, ciclo de la evaluación y seguimiento de implementación de evaluaciones. Ello nos permite inferir que la administración, a aquello que

desarrolla en el manual, le llama ya “política de evaluación”, aunque en el manual no hable ni propia ni expresamente de tal “política” al referirse a dichos contenidos. Al respecto, considero que el hecho que la administración, se “atreva” a hablar, en un determinado momento, de “política de evaluación” es un indicador de su interés por querer afianzar una política pública.

III. Desarrollo de una *praxis* evaluativa

A lo largo de la presente investigación hemos podido comprobar la existencia de unos modos de hacer evaluación que, desde mi punto de vista, configuran toda una *praxis* evaluativa, estructurada en unas fases específicas. Así, desde que la administración se plantea evaluar, hasta que se realiza el informe final de evaluación y se transmite, se dan una serie de acciones que van a dar forma y consolidar un modo de hacer evaluación concreto.

Desde 1998 hasta la fecha, cada año, la administración central española ha venido haciendo evaluaciones para lo cual, como hemos visto, diseñó unos “ciclos de evaluación” que han cambiado conforme la experiencia evaluativa lo requería pero, cabe precisar que el “ciclo de evaluación” seguido ha sido el diseñado en 1998, pues el nuevo corresponde a bien entrado 2005, año de creación de la DG POLDE. El “ciclo” concebido en 1998 fue desarrollado en la primera versión de la metodología de evaluación y se siguió considerando, tal cual, en la segunda versión. El “ciclo” de 2005 ha sido una interesante innovación por parte de la DG POLDE ya que es más explícito y muestra aspectos a desarrollar que antes no se contemplaban, por ejemplo, los aspectos relativos a la estrategia de comunicación de resultados y la planificación previa a la realización efectiva de los procesos evaluativos.

Los “ciclos de evaluación” marcan y orientan la *praxis* evaluativa o el modo de hacer evaluaciones. Desde mi punto de vista, su importancia radica en que son un instrumento de referencia tanto para la administración, como para los evaluadores que les van a dar la pauta de actuación determinando así su modo de hacer evaluación. Se trata de una “hoja de ruta” que, dependiendo de las acciones que prevea, va a hacer que las evaluaciones logren los fines, objetivos y propósitos tal como los hemos planteado en la presente investigación.

Ahora, la *praxis* evaluativa, si bien está prevista y determinada por los “ciclos de evaluación” no quita que, en razón de la naturaleza dinámica del contexto dentro del cual se desarrolla la evaluación y del objeto de la misma, tal *praxis* no implemente nuevos modos de hacer en función de la experiencia de evaluación directa. Es decir, que el esquema establecido por los “ciclos” no debe encorsetar el proceso evaluativo, más si está en juego el logro de los fines, objetivos y propósitos de la evaluación prevista.

Por tanto, podemos apreciar un desarrollo de una *praxis* evaluativa concreta, en función de un esquema determinado, la misma que, podríamos decir, tiene dos momentos o períodos bien marcados: 1998 – 2004 y 2005 hasta la actualidad. En el primer momento se han orientado la mayor parte de los procesos evaluativos utilizados como muestra en la presente investigación y, en el segundo, el resto de procesos, incluso, no publicados y que también han sido utilizados como muestra. El desarrollo de una *praxis* viene a sentar una cierta habitualidad en la realización de procesos evaluativos, lo cual, desde mi punto de vista, lo interpreto como una manifestación de un compromiso que tiene la administración por evaluar y, si a ello le unimos, la estructura institucional y la dotación de recursos y metodologías, podemos hablar de una política de evaluación que está configurándose y fortaleciéndose.

IV. Desarrollo de la comunicación de resultados

La comunicación de los resultados es uno de los aspectos de capital importancia en la política de evaluación ya que, en función de ello, se van a consolidar plenamente los fines, propósitos y funciones de los procesos evaluativos, en tanto especificadores de tal política. La consolidación de tales aspectos de los procesos evaluativos va a repercutir en el fortalecimiento de la política de evaluación pues, una buena comunicación de resultados, con todo lo que ello implica, influye en la creación de una cultura evaluativa, en la que la evaluación es vista como una oportunidad de mejora antes que como una severa fiscalización.

Las implicaciones de la comunicación de resultados comprenden, fundamentalmente, la puesta en marcha de las recomendaciones planteadas en los informes finales de evaluación. El impacto que ello pueda tener en el conjunto de la política de evaluación

va a determinar la consistencia y el sentido de la misma. Es decir, unas recomendaciones – coherentes, oportunas, claras, precisas, prácticas y adecuadamente transmitidas –, puestas en marcha, van a contribuir a que la evaluación cumpla con sus fines, funciones y objetivos, conforme lo hemos planteado en la presente investigación, lo cual hará que la política de evaluación no se quede en una teoría evaluativa y que sea realmente efectiva.

La comunicación de resultados no es sólo una mera transmisión de información o un dar a conocer unos datos, sino que implica también unos modos de comunicar, de presentar o de mostrar la información y los datos, en el momento oportuno, a unas personas determinadas y, sobre todo, garantizar su adecuada implementación mediante un seguimiento constante. Podríamos decir que, la comunicación es una dimensión estratégica clave para garantizar la utilidad y el sentido de la evaluación, por lo que es un aspecto que debe tratarse y especificarse al establecerse una política de evaluación. Así, por ejemplo, de qué serviría que se estructure un marco evaluativo en la cooperación para el desarrollo, si los productos específicos que de él se demandan no se transmiten oportuna y adecuadamente para el perfeccionamiento de determinadas acciones, en este caso, las acciones de cooperación para el desarrollo.

Por tanto, en una política de evaluación se hace necesario diseñar una estrategia de comunicación que esté respaldada y garantizada por mecanismos de seguimiento, con la finalidad de dar sentido y utilidad a las acciones de evaluación en tanto manifestación práctica de tal política. Esta estrategia pasa porque haya claridad y consistencia estructural y procedimental en las acciones de evaluación, pues sería incoherente y perjudicial que se den a conocer productos con contenidos deficientes, inconsistentes y con poco sustento institucional.

En el caso español, la comunicación de resultados fue un apartado previsto en las versiones de la “metodología de evaluación de la cooperación española” así, allí se hablaba de transmisión de resultados en un apartado denominado “retroalimentación”, en el cual se establecía que el propósito de dicha transmisión era asegurar que la información producida sea convenientemente utilizada e interiorizada por los diferentes actores responsables, se trata de hacer que las recomendaciones adquieran operatividad. En ese sentido, se establecían como herramientas de comunicación: publicaciones, realización de talleres, integración de recomendaciones en sistemas de información, edición de manuales y de lineamientos específicos; no obstante, no

queda clara la realización de mecanismos de seguimiento que garanticen la operativización de las recomendaciones.

Estos planteamientos se ven reflejados en los informes finales de evaluación publicados y utilizados como muestra para la presente investigación. Así, el mismo informe final publicado en papel y en una *website* es una herramienta de comunicación; también, consta la realización de talleres de presentación de dichos Informes; y, por último, en dos casos se ha podido verificar que se han seguido algunas recomendaciones de evaluaciones anteriores (*vid.* Capítulo V, apartado II.1) es decir, tales recomendaciones o sugerencias han sido tenidas en cuenta para la realización de una nueva etapa de la acción de cooperación para el desarrollo evaluada. No obstante, se echan en falta mecanismos o estructuras de seguimiento de la implementación de las recomendaciones.

Al respecto, tal situación se plantea superar, al menos desde el punto de vista de la planificación y la previsión. Es decir, la DGPOLDE en el nuevo diseño del “ciclo de la evaluación”, en la fase relativa a la “comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones” prevé dos acciones específicas relacionadas con garantizar que se han puesto en marcha las recomendaciones planteadas como producto del proceso evaluativo: elaboración de un Plan de Actuación para la implementación de las recomendaciones y seguimiento de la implementación dicho Plan.

La primera acción es de responsabilidad de la AECID, entidad encargada de la gestión de las acciones de cooperación para el desarrollo que son materia de evaluación; y la segunda, es de responsabilidad de la DGPOLDE, en tanto entidad encargada de la evaluación de tales acciones y, por ende, de los resultados que produce dicha evaluación. Esta separación, y la vez distribución, de responsabilidades se corresponden con las funciones propias tanto de la AECID como de la DGPOLDE, por lo que puede verificarse una delimitación en aras de una mayor efectividad en la implementación y el seguimiento de las recomendaciones. Así, la AECID como gestora de la cooperación para el desarrollo, deberá aplicar aquellas recomendaciones que en virtud de la evaluación se han formulado para perfeccionar tal gestión; y, la DGPOLDE deberá velar para que las recomendaciones se apliquen efectivamente pues son el producto del ejercicio de una de sus funciones propias.

No obstante, las medidas adoptadas por la DGPOLDE para la comunicación de resultados, no tienen un respaldo empírico suficiente que nos permita constatar la efectiva aplicación de la estrategia respectiva. Es decir, se establece lo que se va a hacer pero, no “cómo” se va a hacer, ello es comprensible debido al relativamente reciente diseño de la estrategia comunicativa, por lo que sería precipitado emitir un diagnóstico respecto de la implementación de tales medidas.

A mi modo de ver, en materia de comunicación de resultados, pueden verificarse dos momentos marcados por la existencia de la OPE, la SGPEPD y la DGPOLDE. Así, mientras existía la OPE y la SGPEPD, no estaban claras las estrategias de implementación y seguimiento de aplicación de recomendaciones; con la DGPOLDE, tales estrategias se aclaran un poco más, en el sentido que se precisan y se hacen notar pero, no queda clara su articulación específica para el logro de su finalidad. Con la OPE y la SGPEPD, a la luz de los casos muestra utilizados en la presente investigación, no consta que se hayan aplicado recomendaciones y, a la vez, que se les haya hecho seguimiento o, al menos, que se hayan integrado estructuras para tales fines; al parecer, el trabajo evaluativo no ha tendido hacia el cumplimiento de los fines, propósitos y funciones de la evaluación, a lo sumo, han investigado una realidad y la han dado a conocer por diversos medios pero, no parece que haya sido una investigación aplicada a y útil.

Ahora, no es que la DGPOLDE haya hecho lo que no hicieron en su momento la OPE y la SGPEPD, sino que, al menos, se lo planteado y lo ha incluido dentro de la *praxis* evaluativa prevista. No obstante, no parece que haya instrumentado ni la puesta en marcha del Plan de Actuación para la implementación de recomendaciones ni la estrategia de seguimiento de la implementación del Plan. Este es un aspecto que habría que fortalecer para dar consistencia y sentido a la política de evaluación pues, como hemos dicho, la comunicación, con todo lo que ello implica, es clave si se quiere que los procesos evaluativos, que integran y especifican la política de evaluación, cumplan sus fines, propósitos y funciones, tal como planteamos en la presente investigación. Por tanto, habrá que constatar, en su momento, si la iniciativa innovadora de la DGPOLDE se ha aplicado y qué efectos produce, con la finalidad de verificar los resultados de las acciones de evaluación en tanto integran y especifican la política de evaluación.

A lo largo de estos cuatro niveles en los que se estructura el presente apartado hemos visto cómo la administración ha hecho esfuerzos considerables para consolidar una política de evaluación. Así, sobre la base de un compromiso político, en un principio implícito pero luego, abiertamente explícito, se ha establecido un entramado institucional, ha desarrollado unas metodologías específicas, ha implementado una *praxis* evaluativa y, en cierta medida, una estrategia de comunicación. Respecto a esto último, se han verificado inconsistencias que podrían hacer que la política de evaluación, pese a que se muestra fortalecida en otros aspectos, devenga en poco práctica e inútil, ya que aportaría sólo estructuras y conocimientos, pero no soluciones concretas a problemas que se planteen en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Por tanto, desde mi punto de vista, una política de evaluación, sobre la base de un compromiso político, se apoya en los cuatro niveles descritos en el presente apartado: instituciones, metodologías, *praxis* y comunicación, si alguno de esos “apoyos” falla la política iría perdiendo consistencia y sentido, devendría en algo teórico y retórico y, sin mucho fundamento o razón de ser. Así, se hace necesario que tales niveles estén adecuadamente fortalecidos para que la política esté orientada a la consecución de los fines, propósitos y funciones de la evaluación. En el caso español, considero que el último nivel presenta deficiencias que deberían subsanarse, si es que se quiere que la política de evaluación en tanto política pública, se oriente a dar solución a los problemas que, en razón de su enfoque hacia la cooperación para el desarrollo, se le vayan a plantear.

Ahora, no es que los otros niveles sean perfectos, también, como hemos señalado a lo largo de esta investigación presentan algunas deficiencias pero, desde mi punto de vista, aportan un mínimo de consistencia a la política ya que la articulan y le dan soporte estructural y procedimental. La incidencia que hacemos en el cuarto nivel es porque consideramos que la comunicación, en tanto transmisión de resultados con todo lo que ello implica – dar información clara y oportuna y, garantizar su asimilación e implementación –, es particularmente indispensable ya que, en función de ella, se

conocerá lo que ocurre con las acciones de cooperación y, en consecuencia, al conocerse se advertirán los problemas a los que habrá que dar solución. Así, si no se conocen tales problemas de manera oportuna y con suficiente claridad, no cabría darles solución adecuada pues, se desconocen o se conocen mal. Entonces, considero relevante que se vele porque este cuarto nivel adquiera más entidad y contenido, para que así se completen los contenidos propios de la evaluación en tanto investigación sistemática orientada a la practicidad y utilidad.

CONCLUSIONES

El análisis que hemos realizado en esta investigación lo hemos aplicado a la evaluación de la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central, utilizando como método de análisis la metaevaluación. En tal sentido, identificando una función de evaluación en la administración, hemos llegado a la verificación de su consolidación en una política pública. No obstante, consideramos que los planteamientos desarrollados nos pueden llevar a apreciaciones más generales aplicables, no sólo a la política de evaluación de la cooperación, sino también a cualquier tipo de política de evaluación ya que, toda administración puede tener atribuida una función de evaluación, concretarse esta en la realización efectiva de procesos evaluativos y, en su sistematización y perfeccionamiento, en una política pública.

Así, hemos identificado la existencia de procesos evaluativos realizados habitualmente por la administración, como consecuencia de una atribución normativa que hemos denominado “función de evaluación”; en tal sentido decimos que tales procesos evaluativos son manifestación o concreción de dicha función. Al respecto, para poner en marcha tales procesos evaluativos ha sido necesario el desarrollo de diversos elementos, como por ejemplo: instituciones especializadas en evaluación o metodologías de evaluación. Asimismo, la puesta en marcha de los procesos ha

generado que se hagan evaluaciones de manera habitual, que se desarrollen y especialicen las instituciones y, que haya una *praxis* evaluativa.

Estos desarrollos, que cada vez más se van perfeccionando y sistematizando, llevan a plantearnos si la función de evaluación se ha consolidado en una política pública. Es decir, verificamos lo siguiente:

- Primero, existe un interés por evaluar de la administración que ha llevado a que ésta se plantee y empiece a hacer evaluaciones.
- Segundo, sucesivamente se han creado unas instituciones de evaluación para que haya agentes que pongan en marcha el interés por evaluar de la administración.
- Tercero, existen mecanismos y medios de evaluación, por medio de los cuales las evaluaciones se han hecho operativas.
- Cuarto, se han realizado de manera habitual procesos evaluativos, como manifestación concreta del interés por evaluar de la Administración.
- Quinto, existe un compromiso político de evaluación, que se infiere de diversos elementos que en torno a la evaluación se han desarrollado.

Todos estos aspectos nos permiten establecer la consolidación de la función de evaluación en una política pública. Es decir, tal función se ha ido sistematizando y perfeccionando, a tal punto que se ha afianzado en una política de Estado. El soporte articulador de esta política lo podríamos resumir en: desarrollo institucional, desarrollo metodológico, desarrollo de una *praxis* evaluativa y desarrollo e impulso de una cultura evaluativa, todo ello sobre la base de un compromiso político.

En todo este proceso de verificación de la consolidación de una política pública nos hemos servido de la metaevaluación para plantearnos y luego analizar cada uno de los aspectos que han surgido en torno a la evaluación dentro de un determinado ámbito de políticas públicas (en nuestro caso, el relativo a la cooperación para el desarrollo). Así, la metaevaluación la hemos utilizado, no como se hace habitualmente para hacer un control de la calidad de los procesos evaluativos, sino para analizar la función de evaluación del que son manifestación o concreción, de alguna manera, hacemos énfasis en el trasfondo articulador de los procesos, más incluso, que en los procesos mismos.

Por tanto, vistos a grandes rasgos los planteamientos articuladores de fondo de nuestra investigación, consideramos que pueden aplicarse al análisis de funciones de

evaluación de cualquier ámbito de políticas públicas. Así, a nuestro entender, bastaría que desde el análisis de una función de evaluación atribuida a una administración, se identifiquen elementos institucionales, metodológicos, prácticos y políticos, para que podamos inferir la existencia o no de una política de evaluación.

Ahora, estos planteamientos generales han sido consecuencia de todo un conjunto de reflexiones específicas desarrolladas en la presente investigación. Así, partiendo de considerar la evaluación de políticas y/o programas públicos hemos desarrollado la metaevaluación, en tanto evaluación de evaluaciones, para analizar la configuración de una política de evaluación como manifestación de una función de evaluación, teniendo en cuenta tres criterios fundamentales: estructura, proceso y resultado, los cuales hemos desarrollado a lo largo de nuestro estudio. En ese sentido, conviene mostrar de manera sintética las conclusiones a las que hemos llegado en cada uno de los aspectos desarrollados, para comprender mejor los planteamientos de fondo que han estructurado nuestra investigación y que nos llevan a los planteamientos generales arriba apuntados.

Por tanto, en atención a lo dicho, vamos a articular nuestras conclusiones teniendo en cuenta los temas desarrollados en esta investigación: evaluación de política y/o programas públicos; aplicación de la evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central; la función y/o política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central; la metaevaluación en general; y, por último, la metaevaluación aplicada a la evaluación de la política de cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central: criterios de estructura, de procesos y de resultados.

I. Sobre la evaluación de políticas y/o programas públicos

1. El origen de la evaluación, como investigación sistemática, está ligado a la intención de dar solución a problemas concretos que se presentaban en las diversas políticas y/o programas públicos; primero, en asuntos educativos, fundamentalmente en ámbitos anglosajones; y, luego, en asuntos de toda índole social y económico – presupuestaria, ya no sólo en ámbitos anglosajones.

Asimismo, la evaluación se incorpora al proceso de análisis de las políticas públicas, con lo cual, empieza a tratarse como la fase culminante de dicho proceso analítico.

2. La evaluación viene a ser una investigación sistemática retrospectiva o prospectiva de una acción y/o intervención contextualizada, articulada por determinados agentes, en orden a unos fines, propósitos y funciones, para lo cual se establece un procedimiento teniendo en cuenta unas pautas determinadas que, al implementarse, produce unos determinados efectos o resultados que deben transmitirse para su efectiva aplicación o utilización y, por ende, se alcancen los objetivos planteados. Esta investigación está informada por una perspectiva específica de la evaluación que integra y da sentido al conjunto de sus elementos constitutivos.
3. La evaluación es una investigación integrada por particularidades que le dan especificidad y la distinguen de otro tipo de investigaciones. Así, la evaluación tiene una motivación, una finalidad y una metodología específicas que la hacen distinta y, por ende, singular y autónoma.

En cuanto a la motivación y la finalidad, la evaluación se orienta a determinar el mérito de una política y/o programa; y, además, tiene un matiz eminentemente práctico es decir, se plantea como una investigación tendiente a ser utilizada para valorar y dar así solución a problemas concretos.

En cuanto a la metodología, la evaluación consta de los siguientes elementos: contexto organizador previo; criterios de evaluación; mecanismos de análisis, recopilación y valoración de información, que nos lleven a enjuiciar adecuadamente y a hacer recomendaciones; y, comunicación de resultados.

4. La evaluación es una investigación que se realiza en un contexto, el cual es una función del conocimiento que sobre él se tenga y de la capacidad subjetiva de situarse en él. Así, en razón del primero, es necesario conocer el entorno dentro del cual se desarrolla la evaluación y, en función de ella, su objeto de investigación; y, en razón de la segunda, es necesario saber situarse en el

contexto identificado, para gestionar adecuadamente la información de la que se dispone, en aras a la consecución de los objetivos previstos en la evaluación.

5. La evaluación es un proceso en el que intervienen una pluralidad de agentes motivados por el interés que tengan en ella y con un rol específico atribuido. En tal sentido, la consideración de agentes en todo proceso evaluativo sería una función de dos coordenadas: el interés y los roles, ambos son aspectos que van a orientar en la determinación de los agentes en el proceso evaluativo.
6. La evaluación se plantea teniendo en cuenta unas funciones, propósitos y fines que van a ser el planteamiento de fondo que determinarán las razones de por qué se está evaluando.

Las funciones nos muestran una evaluación consistente es decir, que no se “evalúa por evaluar” sino más bien, se evalúa porque se quiere aprender y se quiere dar a conocer lo que se hace en los diversos niveles de la administración, en aras de un mejoramiento de una acción concreta desplegada a través de una política y/o programa.

El conocimiento de los propósitos es clave para determinar qué es lo que inspira a los evaluadores en su labor específica y qué es lo que se pretenden con la realización del proceso evaluativo. Así, los propósitos pueden estar orientados al mejoramiento; a la ilustración de acciones futuras; al control (político o económico); o, simplemente, para aprender de la práctica evaluativa.

La evaluación alcanza su sentido más pleno cuando se concretan sus resultados así, decimos que debe de ser útil y práctica, en el sentido que los mismos deben de servirnos para perfeccionar lo evaluado y deben de estar orientados a la acción. Los fines de la evaluación vienen a ser la prolongación y la concreción de las funciones y de los propósitos previstos.

7. La evaluación, para ponerse en marcha, implica un procedimiento, el cual consta de unas fases que pueden variar en función del objeto a evaluar. No obstante, hay que tener en cuenta unos parámetros básicos que serían los siguientes:

delimitación del objeto a evaluar; definición de las preguntas y/o criterios de evaluación; elección y diseño de instrumentos de recopilación de información; recopilación de información, propiamente dicha; análisis de información en función de los criterios establecidos; elaboración de informe de evaluación y comunicación de resultados. A esto hay que añadirle el carácter participativo que debe de tener el diseño del procedimiento es decir, el procedimiento de evaluación debe ser el producto del consenso de intereses de los distintos agentes intervinientes.

8. Para que la evaluación sea verdaderamente útil, sus resultados deben de ser aplicados o utilizados. Así, la evaluación está hecha para ser utilizada, de hecho, la centralidad de la misma está en su utilización. La utilización de los resultados de la evaluación va a contribuir a que ésta adquiera un sentido más pleno, ya que, en principio, estará concretando los objetivos por ella planteados.

Pero, para que sea utilizada, sus resultados deben de ser conocidos y, a su vez, para ello, deben de ser transmitidos o comunicados adecuadamente. Para tal fin, deben de planificarse e implementarse los medios pertinentes para ello, que permitan una transmisión coherente tanto de aspectos formales como de aspectos fundamentales.

Utilización y comunicación de resultados son las “dos caras de una misma moneda”, en el sentido que están relacionadas entre sí y que una no tendría sentido sin la otra. Así, con la comunicación adquirimos conocimiento de los resultados de la evaluación y con la utilización aplicamos el conocimiento adquirido, con lo cual la evaluación alcanza su sentido más pleno.

9. La realización de evaluaciones responde a un modo específico y concreto de actuar, cuya orientación dependerá de lo que se quiera conseguir y de cómo se plantea la evaluación. En tal sentido, hablamos de tipos y enfoques de evaluación, pues al situarnos frente a una evaluación, nos situamos ante unas intencionalidades y unas perspectivas.

Los tipos y enfoques nos van a dar la pauta para descubrir la perspectiva en función de la cual se está planteando la evaluación así, se dispondrá de una visión más exacta del planteamiento de fondo que subyace en todo proceso evaluativo y

de los diversos elementos en base a los cuales se adopta tal o cual perspectiva específica.

10. Los tipos de evaluación son variados y están elaborados en función de determinados criterios: profesionalidad, finalidad, etc. Nos orientamos hacia una clasificación fundamentada en elementos básicos de toda evaluación así, optamos por una clasificación que tiene en cuenta cuatro perspectivas: el papel que cumple la evaluación – formativa y sumativa –; el contenido de la evaluación – de diseño, de implementación y de resultados –; los agentes – interna y externa –; y, según el momento – *ex ante* y *ex post* –. Dentro de esta tipología caben la evaluación de la evaluabilidad y la metaevaluación.
11. Las evaluaciones están precedidas de un enfoque determinado, el cual va a inspirar y orientar todo el proceso evaluativo. La literatura de evaluación ofrece una gama muy amplia de enfoques de evaluación, desde enfoques más subjetivos e intencionales como los que presenta Stufflebeam, hasta los más objetivos, sistemáticos y concretos como los de Vedung, y Guba y Lincoln.

Al respecto, desde nuestro punto de vista, los diversos enfoques de evaluación se centran, cada uno a su modo, en dos aspectos fundamentales: comprender una determinada acción; y, disponer de información para comprender, lo cuales, se ven reflejados en enfoques de evaluación por objetivos y en enfoques de evaluación pluralista, respectivamente. Es decir, mientras que los enfoques de evaluación por objetivos tienden más a los aspectos metodológicos e instrumentales; los enfoques de evaluación pluralista tienden a aspectos relacionados con la información que pueden proporcionarnos diversas fuentes de información, en especial, distintos agentes.

12. En los enfoques de evaluación por objetivos, se siguen unas premisas predeterminadas, se aplican unos indicadores en función de unos objetivos, se verifican experimentalmente unos resultados y, en función de ello, se determina el éxito o no de acción. Aquí, hay una atención privilegiada a los instrumentos que se van a utilizar para el proceso evaluador y un esquema racional preconcebido para obtener unos resultados determinados de modo casi mecánico.

En los enfoques pluralistas, todo se va a crear dentro del mismo proceso evaluativo teniendo en cuenta las opiniones de todos sus intervinientes: demandantes, ejecutores, destinatarios y evaluador. Y, no sólo esto, sino que también va a tener en cuenta el contexto socio – político en el que se desarrolla la política o programa. En estos enfoques, la metodología la construyen y la aplican los intervinientes en el proceso, en función de lo que consensuadamente establezcan.

Desde nuestro punto de vista, los enfoques de evaluación pluralista se muestra más completo, en el sentido que, al plantearse la evaluación de una manera participativa, en principio, habrá más acierto respecto a lo que se va a evaluar y a cómo se va evaluar, ya que se cuenta directamente con los pareceres de los diversos agentes quienes manifestarán sus necesidades en función del contexto en el cual interactúan.

II. Sobre la evaluación de políticas y/o programas públicos aplicada a la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central

1. En la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central, se han estado realizando evaluaciones de diversos instrumentos canalizadores de dicha cooperación. Así, puede verificarse que, desde la administración central, se han dirigido veintiún procesos evaluativos, los cuales se han utilizado como evidencia empírica de apoyo para la realización de la presente investigación.
2. Los procesos evaluativos mencionados han articulado una metodología de evaluación específica en la que se trazan los modos de hacer evaluación en España, en función del instrumento de cooperación de que se trate, el cual está dirigido concretamente a evaluadores. A esta metodología acompaña un manual de gestión de evaluación recientemente publicado que está dirigido a los gestores de la evaluación, aunque consideramos que también puede ser útil para los evaluadores.

3. Los procesos evaluativos realizados en España han sido de naturaleza externa; formativos y/o sumativos, indistintamente; y, orientadas, básicamente, a analizar el impacto o los resultados del acción y/o intervención que se evalúa, antes que el diseño o la implementación, aunque, últimamente, se han verificado evaluaciones orientadas a la evaluación del diseño y la implementación.
4. Los procesos evaluativos mencionados han estado inspirados, desde su inicio, en enfoques de evaluación por objetivos, aunque utilizaban, también, técnicas propias de los enfoques pluralistas o participativos. No obstante, hay una tendencia hacia la utilización, cada vez más, de técnicas participativas, con lo cual la evaluación pluralista va cobrando mayor protagonismo.
5. Formalmente, las evaluaciones se han estado presentando en un “informe”, el cual ha recogido las diversas actividades realizadas por los evaluadores, culminando en una serie de “conclusiones” y “recomendaciones”. La elaboración de los informes ha sido discrecional es decir, ha estado en función de los evaluadores respectivos; no obstante, la administración desde 2005 ha estandarizado el modo de presentación de los informes, en aras de dar a conocer información útil, adecuada y oportuna.
6. Desde un punto de vista institucional, los procesos evaluativos han estado respaldados por instituciones especializadas en evaluación, como la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).

Asimismo, institucionalmente, las entidades evaluadoras han cobrado especial relevancia en los procesos evaluativos, toda vez que son manifestación concreta de la intención de la Administración de externalizar sus funciones, por razones de disposición de recursos logísticos, económicos o profesionales. Así, se convierten en agentes con especial protagonismo en el entramado institucional evaluativo.

-
7. Los procesos evaluativos en España se corresponden con los elementos en función de los cuales hemos articulado un concepto de evaluación (*vid.* apartado II, Capítulo I). En tal sentido:
- a. Las evaluaciones han sido investigaciones sistemáticas retrospectivas, para las cuales se ha utilizado una metodología específica desarrollada para ello que le da contenido y operatividad.
 - b. Las evaluaciones realizadas, en cierta medida, cuentan con una valoración del contexto socio – político pero, en varias de ellas – sobre todo, las correspondientes a los años 1998 a 2003 –, no se verifica un establecimiento de la relación existente entre contexto y acción o intervención. Es decir, se mencionan datos de contexto pero, no se analiza su influjo.
 - c. En las evaluaciones realizadas se identifican determinados agentes, tanto desde el punto de vista de la realización misma de la evaluación – administración pública y entidades evaluadoras –, como desde el punto de vista de los destinatarios de las mismas – ejecutores de la acción evaluada y otros intervinientes –.
 - d. Las evaluaciones realizadas han pretendido transmitir conocimiento para mejorar – ilustrar para mejorar –, una acción y/o intervención en plena ejecución o ya ejecutada. No obstante, no parece que se hayan orientado a funciones como el control, a propósitos como el aprendizaje o a fines como la utilidad y la practicidad.
 - e. Las evaluaciones realizadas han seguido un procedimiento específico clásico estandarizado, articulado en las siguientes fases: fase de gabinete, trabajo de campo y elaboración del informe final, cada una de las cuales encierran unas actividades propias como por ejemplo: calendarización de actividades, fijación de criterios, fijación de herramientas, etc. Y, en cuanto a la transmisión de resultados, pueden verificarse esfuerzos notables orientados a perfeccionar la elaboración de informes finales y la divulgación de los mismos, vía talleres, Internet y publicación física; no obstante, no se verifican mecanismos que garanticen la aplicación de determinados resultados.
 - f. Las evaluaciones realizadas, como ya hemos dicho, han sido de tipo externas – las han realizados entidades externas a la Administración –, sumativas y/o formativas; y, han seguido, preferentemente, un enfoque orientados a la evaluación por objetivos, aunque también se han utilizado herramientas participativas propias de enfoques pluralistas.
-

8. Puede identificarse, entonces, que en la cooperación española para el desarrollo se han estado evaluando los diversos instrumentos, a través de los cuales se canaliza la misma pero, no se identifican estudios orientados a analizar las evaluaciones en sí, ni el trasfondo del que son concreción. Así, creemos que se puede estar careciendo de una fuente de información complementaria, necesaria para comprender a cabalidad y en su sentido auténtico la evaluación en cooperación.

III. Sobre la función y/o política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central

1. Los procesos evaluativos responden a un trasfondo que los origina, articula y respalda, respecto del cual, como hemos visto, no pueden verificarse estudios sistemáticos, salvo el estudio realizado por Bustelo (2001) y, en menor medida, el de García (2003) ya mencionados. Al hablar de “trasfondo” nos referimos a la génesis de los procesos evaluativos, no tanto como práctica evaluativa, sino como consecuencia de una determinación directa o indirecta de la administración pública. En tal sentido, la administración requerirá de una atribución o encargo, con la que empezará a ejercer, en cierta medida, una función de evaluación la que, a su vez, puede consolidarse en una política pública.
2. La función de evaluación, en nuestro contexto de estudio, la concebimos como una atribución de la administración para realizar procesos evaluativos sobre políticas y/o programas públicos. En esta función distinguimos elementos esenciales – la administración pública y el contenido de la función –; y, elementos accidentales – el contexto político y los destinatarios de los resultados de la evaluación –. Los elementos constitutivos de la función de evaluación nos muestran la amplitud de la realidad ante la cual nos enfrentamos, es por ello, que es importante que se analice y estudie, puesto que allí se van a consolidar los procesos evaluativos concretos y, eventualmente, una política pública.
3. Una política de evaluación la planteamos como una exigencia de simplificación, racionalización y ordenación de los procesos evaluativos. La configuración de una política de evaluación parte del hecho que se están realizando, cada vez más, procesos evaluativos en razón de una función específica de la administración para

ello; por tanto, para evitar la dispersión y ganar en sistematización, va a ser necesario que se configure una política pública específica, orientada a ordenar y dar sentido a la labor evaluativa que se está desplegando. A esto cabría añadirle un elemento de carácter político, que sería el compromiso político por evaluar, en virtud del cual se adquiere conciencia de la importancia de la evaluación para el mejoramiento de un aspecto del Sistema Político, y se decide transformarlo en una política de Estado.

4. El análisis de la función, en tanto se consolida en una política pública, lo planteamos realizar desde un enfoque metaevaluativo, en razón del cual se analiza como aquello que da origen, sentido y consistencia a los procesos evaluativos. No se analiza la calidad de los procesos evaluativos, que para eso también sirve la metaevaluación, sino la función de evaluación del que son manifestación concreta, la cual a su vez puede consolidarse en una política pública.

IV. Sobre la metaevaluación

1. La metaevaluación es el enfoque que aplicamos para analizar la función de evaluación en tanto se consolida en una política pública. Con la metaevaluación queremos trascender el análisis de procesos evaluativos concretos, para llegar a un análisis de aquello que les da origen y del que son manifestación y concreción. En tal sentido, nos situamos en otro nivel de análisis en el que no se trata ahora de verificar la calidad técnica individual, cuanto la idoneidad de la evaluación considerada como proceso que responde a una función de la administración que, eventualmente, se consolida en una política pública.
2. La metaevaluación la planteamos como un análisis de procesos evaluativos, en tanto consecuencia de una función de evaluación que, en su perfeccionamiento, puede llegar a consolidarse en una política pública. Sin embargo, no ha surgido conceptualmente con tal finalidad, antes bien surge con una finalidad más acorde con el control de calidad de las evaluaciones. Así, observamos en los planteamientos de Scriven, Stufflebeam, Ballart, y Schwandt y Halpern, una clara orientación de la metaevaluación en tal sentido, mostrando una visión distinta a la que queremos aplicar en esta investigación. Ahora, no es que tales planteamientos no nos aporten elementos conceptuales de apoyo para el adecuado desarrollo de nuestra metaevaluación, antes bien, es de capital importancia conocerlos, porque

van a ayudarnos a sentar las bases, y por ende articular, nuestro marco metodológico de investigación.

3. Nuestro concepto de metaevaluación no va a dirigirse a un conjunto de evaluaciones, cuanto a la función que les da origen que, eventualmente, se consolida en una política pública. En nuestro objeto de análisis, no es que no se tendrán en cuenta evaluaciones particulares y concretas tomadas en su conjunto, se utilizarán en la medida que nos aporten información útil acerca de la función de evaluación que les dio origen, las sistematizó y las puso en marcha. Es decir, no nos interesa tanto verificar la calidad de las evaluaciones, cuanto la información que de ellas pueda inferirse para conocer a fondo la función de evaluación de la administración.
4. Nuestro enfoque de metaevaluación se orienta a dar conocimiento sobre los elementos constitutivos de la función de evaluación, con la finalidad de identificar y mostrar las fortalezas y debilidades de las mismas, para así contar con un instrumento que sirva de referencia a los que diseñan y gestionan la evaluación. En tal sentido, los productos que se deriven de nuestro análisis metaevaluativo, están orientados a ser instrumentos que ayuden al mejor conocimiento del estado de la evaluación para así, adoptar medidas que perfeccionen la práctica evaluativa en el ámbito de su génesis. Es por ello que, esos productos serán más útiles a los gestores y decisores, que a los mismos que realizan los procesos evaluativos. Así, metaevaluamos en razón de una exigencia y una necesidad de la administración que se plantea perfeccionar su función y, en razón de ella, su política de evaluación.
5. Nuestra metaevaluación tiende a mostrar fortalezas y debilidades de la función de evaluación que, eventualmente, se consolida en una política pública, con la finalidad de verificar el mérito de la misma. Asimismo, nuestra metaevaluación la planteamos, como una evaluación retroactiva, en cuanto investigaremos sobre aspectos ya consolidados por la administración en el ámbito de la evaluación pero, no nos ceñiremos al estudio de calidad de casos específicos, cuanto de la función del que son su manifestación o concreción.
6. Nuestra metaevaluación pretende ser un instrumento orientado a la ilustración, en aras de un mejoramiento de la política de evaluación. Así, nuestra perspectiva se

plantea como un modo de analizar aspectos de la función de evaluación, para que nos den a conocer el estado de la misma, con la finalidad de corregirla o impulsarla, de ser el caso.

7. Para establecer nuestro procedimiento de metaevaluación debemos fijarnos en, primero, qué es lo que vamos a evaluar y, a partir de allí, ir construyendo cómo vamos a evaluarlo. En tal sentido, nuestro modelo de procedimiento debe de ser lo suficientemente flexible y adaptable dado, por una lado, la singularidad de nuestro objeto de estudio – la función de evaluación, en tanto se consolida en una política pública – y, por otro, el ámbito desde donde lo estamos abordando – una investigación académica especializada, no una relación contractual, ni un encargo específico del que se espera un producto determinado –.

Al respecto, nos inclinamos por un procedimiento participativo, en cuanto a sus agentes, y articulado en razón de los siguientes elementos: delimitación del objeto; definición de preguntas; elección de instrumentos de recopilación de información; recopilación de información; análisis de datos a la luz de los criterios; y, elaboración del informe de evaluación y comunicación de resultados.

V. Sobre la metaevaluación aplicada a la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo de la administración central española

1. La génesis del interés por evaluar ha sido el punto de partida de nuestra metaevaluación. Así, la determinación sobre, desde cuándo se ha venido evaluando, en el sentido que hemos definido, ha sido clave para iniciar la investigación metaevaluativa ya que, siempre se ha “evaluado” en el sentido que siempre se ha querido investigar aspectos de las acciones de cooperación, sobre todo, aspectos económicos y financieros.
2. En el nivel de la administración central española, el interés por evaluar se ha concretado en la creación de dos elementos fundamentales: instituciones y metodologías, las cuales han confluído en la realización de procesos evaluativos que han integrado los elementos constitutivos de la evaluación desarrollados en el presente trabajo: investigación sistemática, en la que se prevén unos agentes,

unos fines y objetivos, se utilizan unos criterios específicos y, todo ello, dentro de un contexto determinado.

3. Los procesos evaluativos han ido adquiriendo habitualidad, así han generado: que se hagan evaluaciones y un modo de hacer evaluaciones, que han llevado plantearnos sobre si existe o no una política de evaluación configurada y establecida. Para determinar ello, hemos intentado dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿desde cuándo podemos hablar de evaluación de la cooperación para el desarrollo?; ¿qué medidas se han adoptado para poner en marcha la evaluación de la cooperación para el desarrollo?; y, ¿qué ha producido la evaluación?

En tal sentido, determinamos que, ante unos procesos evaluativos que han desarrollado un entramado de elementos, que se han desplegado en un determinado contexto y que han producido unos efectos, se ha configurado un esquema que, por razones, analíticas dividimos en estructura, proceso y resultados. Así, estructura, proceso y resultado han sido los aspectos o criterios que nos han ayudado a visualizar qué es lo que se ha hecho en evaluación y, como se ha tratado de una evaluación de evaluaciones, hemos procedido como suele hacerse en tales casos, a partir de la preguntas y subpreguntas que nos hemos planteado.

V.1. Sobre los criterios de estructura

1. La política de cooperación para el desarrollo tiene su soporte orgánico ejecutivo en la Agencia Española de Cooperación (AECI), que se encarga de la gestión de tal política. Como complemento a esta labor de gestión se crea la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), dentro del mismo entramado organizativo dentro del cual se integra la AECI, para que realice funciones específicas de evaluación; no obstante, en sus inicios no las realiza propiamente. Así, la OPE, creada en 1988, recién empieza a evaluar desde 1998.
2. La AECI, recientemente, ha sido transformada en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco de la Ley de Agencias Estatales. Así, en razón de esta ley, las Agencias Estatales vienen a ser unidades que gozan de mayor autonomía en su gestión administrativa y

económica y, como contrapartida, tendrán que dar cuentas acerca de los resultados de su gestión en función de los objetivos establecidos por un “contrato de gestión”. La AECID cuenta con unos órganos de gobierno, de control y ejecutivos y, además, con una estructura orgánica básica.

La constitución de la AECID se produciría una vez celebrada la reunión constitutiva de su órgano colegiado de gobierno – que se denomina “Consejo Rector” –, la misma que se previó realizar dentro del plazo de 45 días desde el momento de entrada en vigor del real decreto de creación, dígame, en el año 2008, por lo que, sólo a partir de este año, podremos hablar de la existencia propia y efectiva de la AECID.

La AECID se subroga en todas las funciones de la anterior AECI, en ese sentido, seguirá siendo la entidad de la administración encargada de la gestión de la cooperación para el desarrollo, pero ahora con mayor autonomía. Y, en cuanto a la evaluación se refiere, es sintomática la inclusión del Director General de la DGPOLDE en el órgano colegiado de gobierno de la AECID pues, desde nuestro punto de vista, implica establecer un nexo entre el órgano de gestión y el de evaluación, en función del cual van a coincidir en el ámbito decisional de la cooperación para el desarrollo.

3. Respaldo y motivando la gestión de la cooperación para el desarrollo, se encuentran las entidades consultivas y de coordinación en la cooperación: el consejo de cooperación al desarrollo; la comisión interministerial de cooperación internacional; y, la comisión interterritorial de cooperación para el desarrollo. Estas entidades no tienen atribuidas funciones específicas de evaluación, sus funciones se circunscriben al ámbito de la asesoría y orientación en la cooperación para el desarrollo en general, ámbito dentro del cual cabe hablar de evaluación pero sólo en términos de estímulo y planificación.

Aunque, cabe precisar que, si bien es cierto tales órganos no tienen funciones específicas de evaluación, es importante destacar que integran en su conformación representantes de entidades con funciones de evaluación. Así, estas entidades van a tener presencia en el ámbito donde se adoptan las decisiones de cooperación para el desarrollo, por lo que, en principio, tendrán un mayor conocimiento de las mismas cuando les compete analizar las acciones concretas que se deriven de esas decisiones. Sin embargo, hay que precisar que su presencia

en el ámbito decisonal será distinta que la presencia de la DGPOLDE en el mismo ámbito, ya que está limitada por la naturaleza propia de sus funciones consultivas y asesoras; mientras que la DGPOLDE interviene como parte integrante del órgano colegiado de gobierno de la AECID, no como asesora o consultora, con lo cual su participación en las decisiones de cooperación sería más directa.

4. La OPE es el antecedente inmediato de Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) creada en 2004 la cual, a su vez, es el antecedente de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) creada en 2005. Al respecto, esta evolución institucional nos muestra que el interés por evaluar ha estado cobrando relevancia y entidad, ya que lleva aneja la provisión de más medios humanos, logísticos, jurídicos, etc. Junto a las instituciones se han ido desarrollando metodologías específicas de evaluación que han determinado los contenidos y las herramientas de los procesos evaluativos.
5. El interés por evaluar, la creación de instituciones y la implementación de metodologías han confluído en la realización de procesos evaluativos por parte de la administración central española. La realización de tales acciones quedan reflejadas en los 21 informes finales de evaluación, que hemos utilizado como muestra, en los que la administración central se presenta como patrocinadora y, en cierta medida, como directora en tanto que a través de ellos queda patente la realización de su función de evaluación, si bien no directamente, sino indirectamente, vía externalización de funciones.
6. A los cuatro elementos arriba citados: interés, instituciones, metodologías y acciones, habría que añadirles la existencia de un compromiso político. Así, indicios de ese compromiso político son: que las instituciones especializadas en evaluación han sido creadas por el Gobierno, como producto de una decisión política y, que cada vez más, han ido aumentando de rango jerárquico con todo lo que ello implica – mayores recursos, mayor capacidad de interlocución con la Alta Dirección, etc. –. Hay que precisar que ese compromiso ha sido manifestado formalmente por la administración en un documento específico del año 2007, no obstante, la manifestación expresa no significa que recién empiece a hablarse de “política de evaluación”, sino que ya empieza a hablarse de ello – aunque no formalmente – en el año 2004, como producto de un interés por sistematizar todo

el bagaje institucional, metodológico y práctico, originado por los procesos evaluativos. Antes de 2004, sólo cabía hablar de sistema de evaluación, más no propiamente de política de evaluación.

Incluso, hemos podido identificar que el compromiso político por evaluar, que determina la configuración de una política de evaluación, ha trascendido el ámbito de las políticas sectoriales, como es la política de cooperación para el desarrollo, para plantear aplicarse a las políticas públicas de la administración española en general. Para ello, se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios que plantea fomentar la inclusión de la política de evaluación en las agendas institucionales de la administración española, por lo que impulsa la realización de procesos evaluativos.

7. La existencia de un interés por evaluar, la creación de instituciones con funciones específicas de evaluación, la implementación de metodologías, la realización de procesos evaluativos y, fundamentalmente, la existencia de un compromiso político, son elementos que, desde nuestro punto de vista, configuran una política de evaluación aplicada en la cooperación española para el desarrollo en el ámbito de la administración central.

El paso del interés por evaluar hacia la política de evaluación, hemos podido comprobarlo, no ha sido un camino expeditivo, sino que ha pasado por situaciones en las que, sucesiva y progresivamente, se ha ido perfeccionando un Sistema de Evaluación que tiende a tener mayor consistencia, presencia, profesionalidad y a ser un foco de interés político, para garantizar el perfeccionamiento de las acciones de cooperación para el desarrollo y la transparencia de su gestión.

8. La aplicación de la política de evaluación ha exigido que se haga operativa así, su operativización, desde nuestro punto de vista, ha fundamentado su dinámica en lo siguiente:
 - a. La creación de instituciones, tales como la OPE, la SGPEPD y, actualmente, la DGPOLDE.
 - b. La previsión de acciones específicas de evaluación articuladas en: convocatoria pública de evaluadores, selección de evaluadores, adjudicación de evaluaciones, suscripción de contratos de consultoría y asistencia,

realización efectiva del proceso evaluativo y, comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones.

- c. La dotación de medios humanos, económicos, metodológicos y de gestión, que han ido aumentando, básicamente en cantidad y, de ser el caso, en calidad – dígase, por ejemplo, mayor profesionalización o especialización –.

Al respecto, hemos podido observar que tales aspectos, han ido variando a lo largo del tiempo, con la clara tendencia a perfeccionar las tanto las instituciones, los procesos y los medios.

9. La operativización de la política de evaluación requiere de unos agentes que la pongan en marcha así, tenemos a la administración pública, a través de la OPE la SGPEPD y la DGPOLDE, quienes, para ejercer su función de evaluación, se han valido del apoyo externo de entidades evaluadoras privadas, externalizando dicha función. Entonces, junto con la administración pública y las entidades evaluadoras, pueden considerarse como agentes a las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación para el desarrollo y demás involucrados, en tanto elementos subjetivos de la materia objeto de evaluación.

Las entidades evaluadoras, generalmente, son convocadas vía concurso público, en el cual se les valora en función de criterios específicos de capacidad técnica, profesional y económica, los cuales se valoran teniendo en cuenta parámetros numéricos. La tendencia de la administración española, dentro de su margen de discrecionalidad, es seleccionar entidades evaluadoras con ánimo de lucro por razones, a nuestro entender, de especialidad, profesional y, sobre todo, de cultura organizacional por parte de la misma Administración que está influenciada por la corriente del *new public management*.

Las entidades ejecutoras de las acciones de cooperación para el desarrollo y los demás involucrados, constituyen el elemento subjetivo de la materia objeto de evaluación, de ahí la importancia de su integración en el proceso evaluativo. De tales entidades se va a obtener información privilegiada y útil para el conjunto de la evaluación. Al respecto, generalmente ocurre que existen una pluralidad de agentes intervinientes en la implementación de las acciones de cooperación para el desarrollo, en ese sentido, la consideración y la posterior investigación de un pluralidad de agentes es bastante saludable para el proceso evaluativo, pues nos

va a permitir acceder a causas que quizás dentro de la misma implementación de la política y/o programa no se encontrarían.

No obstante, existe un peligro que debe de tenerse en cuenta, me estoy refiriendo a la atomización de la investigación en función de los agentes intervinientes. Es decir, la pretensión de investigar a muchos puede hacer que la evaluación devenga en ímproba, con todo lo que ello acarrea: retrasos, dificultades en la investigación, posibles resistencias en algunos agentes, etc. Así, conviene que los evaluadores establezcan criterios para delimitar a los agentes que van a involucrar en el proceso evaluativo. Tales criterios pueden estar en función de la relevancia de la información que pretenden conseguir y de su relación con la política y/o programa que se está evaluando. Así, en primer lugar, deberán estar los que han implementado la política y/o programa; en segundo lugar, sus beneficiarios directos e indirectos; y, en tercer lugar, aquellos agentes que hayan hecho posible su desarrollo o, eventualmente, lo hayan dificultado, aunque su influjo no se haya debido propiamente a una intervención.

10. La política de evaluación cuenta con un elemento integrador y organizador constituido por la planificación de los procesos evaluativos. Ello con la finalidad de que no se hagan evaluaciones de manera indiscriminada, sino dirigidas en función de fines y objetivos determinados, lo cual hará que la política adquiera agilidad, coherencia, proporción y consistencia.

En España, la planificación se concreta a través de la elaboración de planes de evaluación, por medio de los cuales, se prevé la realización de tres o cuatro evaluaciones anuales con un presupuesto específico. No se evalúan más acciones de cooperación para el desarrollo, porque no está dentro de los propósitos de la administración en instituirse en entidad evaluadora, sino que se trata que ofrezca, en el nivel de la cooperación y la evaluación española en general, un marco institucional, instrumental y metodológico que facilite y unifique la evaluación.

Desde nuestro punto de vista, la planificación responde a una estrategia orientada a hacer efectivo el actuar de la administración en materia de evaluación es decir, se trata de que, en función de muestras de procesos evaluativos relevantes, se avance en la mejora y en la adecuada instrumentación de la política de evaluación.

V.2. Sobre los criterios de proceso

1. En el análisis de los criterios de proceso partimos de la consideración del modo de poner en marcha el entramado estructural analizado en el Capítulo relativo a “criterios de estructura”. Así, identificamos elementos específicos que, efectivamente, nos muestran la puesta en marcha de dicho entramado: acciones concretas adoptadas, los roles específicos de los agentes que las han puesto en marcha, las fases o momentos de tales acciones, las aplicaciones metodológicas para darles operatividad y la interacción entre los diversos agentes por medio de la coordinación inter e intrainstitucional.
2. Las acciones concretas adoptadas que nos muestran la puesta en marcha de la política de evaluación, según la *praxis* de la administración, se encuentran articuladas por las siguientes fases específicas: selección de programas y/o proyectos a evaluar; realización de una convocatoria para asignar los programas y/o proyectos; selección del organismo específico; adjudicación de los programas y/o proyectos a evaluar; firma del convenio o contrato de evaluación; y, la realización del proceso evaluativo.
 - 2.1. La selección de acciones y/o intervenciones a evaluar es una función discrecional de la administración, la cual en la cual se aplican criterios de oportunidad, geografía, recepción de mayor o menor atención de ayuda, impacto y relevancia de la materia.
 - 2.2. La convocatoria para asignar programas y/o proyectos, es el modo legal del que hace uso la administración para concretar y dar forma a su modo específico de evaluar: vía externalización de funciones. En tal sentido, se sigue lo establecido por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
 - 2.3. La selección del organismo específico para la realización de la evaluación se trata de una función del análisis situacional de tal organismo, relacionada con su solvencia económica y financiera y, su solvencia técnica o profesional. Se trata, fundamentalmente, de una verificación, en parte cualitativa y en parte cuantitativa.

-
- 2.4. La adjudicación y la firma del contrato o convenio de evaluación, respecto a la adjudicación podemos decir que es una función de la aplicación de criterios tales como: solidez de puntos de partida; coherencia, idoneidad y rigor de la metodología propuesta; factibilidad de resultados; adecuada oferta económica; e, idoneidad del equipo evaluador y su participación. Hay que precisar que la valoración de criterios se hace numéricamente y se les da más importancia a los aspectos cualitativos que a los cuantitativos.
- 2.5. La realización del proceso evaluativo se concreta por medio de lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) y, a través de unas fases específicas establecidas por la *praxis* evaluativa de la Administración en materia de Cooperación para el Desarrollo.
3. Los TdR los concebimos según la definición del CAD de la OCDE: “documento escrito que presenta el propósito y el alcance de la evaluación, los métodos que se han de utilizar, la norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar, los recursos y el tiempo asignado, y los requisitos de presentación de informes. A veces se utilizan también las expresiones <alcance del trabajo> o <mandato de la evaluación>”. En esta definición identificamos los siguientes elementos:
- 3.1. Documento escrito.- Este elemento es fundamental para garantizar la puesta en conocimiento de los TdR a los interesados – administración y entidad evaluadora –. Planteamos que su elaboración debe hacerse de manera conjunta entre los interesados, en razón de la naturaleza contractual de la relación que se ha establecido con la adjudicación, la cual implica la existencia de intereses entre ambas partes. En tal sentido, es importante que ambas intervengan en su elaboración, así también, se evitan particularidades o parcialidades.
- 3.2. Propósito y alcance de la evaluación.- En España, al parecer, los propósitos los fija la administración de forma unilateral; no obstante, sería clave la participación de otros agentes en la determinación de propósitos, ya que pueden disponer de información que, en el momento en que la administración los determinó, no se disponía. Asimismo, planteamos que es necesario ganar en concreción al determinar los propósitos de la
-

evaluación, como una manera de orientar de manera específica el proceso evaluativo y poder garantizar su posterior utilidad y practicidad.

- 3.3. Los métodos.- Aquí nos referimos al “Plan de Trabajo” previsto en los TdR, los cuales están fijados en tres etapas: Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y Elaboración y, Presentación del Informe Final. El Plan de Trabajo es diseñado por la administración y así se lo transmite a la entidad adjudicataria, no obstante, cabe que se modifique en función de las vicisitudes que pueden encontrarse durante el proceso evaluativo.
- 3.4. La norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar.- Aquí, nos referimos a los criterios de evaluación que, en la práctica evaluativa española son: eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad, los cuales están orientados a satisfacer las necesidades de información requeridas por la administración. Al respecto, consideramos que la aplicación de criterios debe de ser más selectiva, es decir que, en función de cada caso concreto, debe de determinarse qué criterios deben aplicarse para garantizar utilidad, oportunidad y, si se quiere, optimizar recursos. En España, siempre se han aplicado los cinco criterios antes mencionados, independientemente de su utilidad o no; no obstante, se está tendiendo a hacer una aplicación más selectiva (por ejemplo, el caso del Programa ARAUCARIA).
- 3.5. Los recursos y el tiempo asignado.- Al hablar de recursos nos referimos tanto a recursos humanos, como a recursos económicos; y, al hablar de tiempo, nos referimos a la calendarización, periodificación o duración de la evaluación. Los recursos humanos se determinan en función de criterios de especialidad: conocimientos en evaluación, conocimientos en cooperación para el desarrollo y conocimientos en la materia a evaluar; los recursos económicos, en función de la magnitud de la evaluación. El tiempo, planteamos que debe determinarse en función de los fines de la evaluación y que debe ser un producto de la coordinación entre la administración y las entidades evaluadoras. Asimismo, la consideración del tiempo nos puede dar una idea de la utilización de los recursos.
- 3.6. Presentación de informes.- La presentación de los informes se mostraba como una función discrecional por parte de las entidades evaluadoras, pese

a que la administración establece unas formas específicas para ello con la finalidad de dar información útil. Al respecto, se está tendiendo a estandarizar la presentación de informes, conforme a las exigencias de la administración, dejando menos discrecionalidad a las entidades evaluadoras, en tal sentido.

4. El proceso evaluativo se articula en función de tres fases típicas: Estudio de Gabinete, Trabajo de Campo y Elaboración del Informe Final, integradas en un *íter* específico elaborado por la administración española:

- 4.1. Inicio de la evaluación.-

- 4.1.2. Comunicación de la adjudicación definitiva, viene a ser el anuncio privado y/o público de la adjudicación del contrato de evaluación.

- 4.1.3. Primera reunión de inicio de trabajo de evaluación, aquí, se revisan los TdR y las metodologías; y, se establece el Plan de Trabajo. Esta fase es de capital importancia, ya que va a marcar el tipo de impulso en todo el proceso evaluativo.

- 4.2. Estudio de Gabinete.- Esta fase se orienta a la recopilación de documentos; a la identificación; a la realización de entrevistas; al análisis de la información; a la preparación del trabajo de campo; y, a la elaboración de un informe preliminar. Estamos ante una fase en la que el protagonismo lo tiene la entidad evaluadora, por lo que va a reflejar su interés de trabajo y, su capacidad y experiencia en materia evaluativa.

- 4.3. Análisis del informe preliminar del Estudio de Gabinete.- Esta fase va a articular al Estudio de Gabinete y al Trabajo de Campo, es la vía a través de la cual se va a dar concreción a lo previsto. Asimismo, es una fase de “filtro” respecto a la entidad evaluadora, ya que se van a verificar si sus planteamientos se adecuan a los de la administración y a los de la acción y/o intervención que pretende evaluarse. También, podría decirse que es una prolongación de la fase de Estudio de Gabinete, en la que se van a perfeccionar planteamientos formulados. Esta fase está integrada por las siguientes actividades: recepción del informe preliminar y remisión a la AECID; revisión por parte de la DGPOLDE; interlocución con la Oficina Técnica de Cooperación; revisión y análisis del informe preliminar y, remisión de comentarios; reunión de revisión del informe preliminar.

4.4. El Trabajo de Campo.- Esta es una fase de ejecución de lo previsto en la fase de Estudio de Gabinete. Aquí se va a tener contacto directo con la realidad que se está evaluando y con sus ejecutores.

4.5. Realización del informe final.- En esta fase, se trata de mostrar de manera sistemática y completa toda la información recopilada durante el proceso evaluativo, de tal forma que se dé a conocer el objeto de evaluación.

Las fases y subfases que integran el proceso, desde mi punto de vista, no son taxativas pero, siguen una lógica que se muestra coherente con las necesidades de información, tanto de la administración como de la entidad evaluadora. Es decir, una vez realizada y comunicada la adjudicación, es necesario que las partes se reúnan, conozcan sus planteamientos con más profundidad y decidan cómo van a trabajar y con qué finalidad, en ese sentido, las fases indicadas se adecuan a tal lógica. No obstante, tal como hemos en esta investigación, no habría que olvidar que tales fases son un instrumento que nos facilitan, en cierta medida, el trabajo evaluativo, en el sentido de que lo organizan y le dan orden y coherencia; pero, no deben de encorsetar el trabajo evaluativo, quizás deben de ser un punto de partida que podría enriquecer dicho trabajo pero nunca limitarlo o empobrecerlo.

5. La puesta en marcha de la política de evaluación implica la intervención de unos agentes con unos roles específicos. Así, identificamos, fundamentalmente, a instituciones públicas: la AECID y la DGPOLDE; las entidades evaluadoras; y, las entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo y demás intervinientes.

5.1. La AECID.- La participación de la AECID en el ámbito de la política de evaluación se relaciona con el hecho de que gestiona la materia objeto de evaluación, en tal sentido, sus consideraciones al respecto son una valiosa aportación, ya que conoce más de la materia. Es por ello, que la administración española ha establecido que la AECID intervenga en determinadas acciones puntuales, las cuales, en su conjunto, nos permiten inferir su rol asesor y consultivo.

5.2. La DGPOLDE.- Esta entidad es la que planifica, coordina, participa y dirige todo el ámbito de la evaluación en sus distintas etapas, desde que se plantea

hacer evaluaciones hasta que, una vez hechas estas, se empieza a hacer seguimiento de lo sugerido por ellas para mejorar, ilustrar o rendir cuentas en el ámbito de la gestión de la cooperación para el desarrollo. La creación de la DGPOLDE es una manifestación concreta de la existencia de un compromiso de la administración respecto a la evaluación de la cooperación para el desarrollo. El rol de la DGPOLDE es protagónico pues, es la entidad que toma y asume las iniciativas, las impulsa y, en gran medida, las lleva a cabo tanto individual como conjuntamente: internalizando o externalizando sus competencias y funciones.

5.3. Las entidades evaluadoras.- Estos agentes van a canalizar y concretar el bagaje conceptual e instrumental previsto en la política de evaluación; en ese sentido, sus roles se orientan hacia la dinamización del proceso evaluativo y en él se agotan. Asimismo, el apoyo que brindan es una manifestación concreta del afán externalizador de la función pública. Los roles de las entidades evaluadoras podrían ampliarse, como una manera de optimizar los recursos desplegados en la externalización.

5.4. Las entidades ejecutoras de las acciones y/o intervenciones de cooperación y demás intervinientes.- El rol que estas despliegan se circunscribe a la transmisión de información privilegiada para el buen desarrollo de la evaluación. Es decir, debido a que son las que ponen en marcha la materia a evaluar, disponen de información como ningún otro agente.

6. Hemos visto que los procesos evaluativos tienen una estructura definida, en función de un “antes”, un “durante” y un “después”, es decir, son el producto de un proceso. En España, según las “Fases del Ciclo de la Evaluación”, este proceso está integrado por tres fases: preparación de la evaluación; realización de la evaluación; y, comunicación de los resultados y seguimiento de las conclusiones; las cuales a su vez, como ya hemos visto, se dividen en subfases. Destaca aquí, la última pues prevé, actividades que antes no se preveían, como por ejemplo: la verificación de las recomendaciones y el seguimiento de las mismas. Así, consideramos que una adecuada comunicación de resultados – y las recomendaciones lo son, en tanto transmisoras de los productos de la evaluación – garantiza, en gran medida, la transparencia en el proceso evaluativo.

Las fases concretan la política de evaluación en el sentido que ésta va a dejar de ser un mero planteamiento, para ser algo que está implementándose y que produce unas determinadas consecuencias; como decíamos, estas fases constituyen una manifestación concreta de la existencia de una política de evaluación que inspira y mueve el actuar de la administración. Por tanto, las fases en las que se articulan los procesos evaluativos son un modo operativizar la política de evaluación en su aspecto más específico y concreto que es el de hacer evaluaciones, en este caso, de acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo.

7. Las fases previstas para los procesos evaluativos requieren un soporte instrumental y metodológico para darles operatividad. Al respecto, para tal fin, en España se ha elaborado la “Metodología de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo Española” que cuenta con dos versiones distintas, cuyos contenidos son análogos.

Los contenidos mínimos de las metodologías deben establecerse en función del evaluador, en tanto que es quien las va a utilizar principalmente y, debe circunscribirse a: actividades de cooperación; herramientas y criterios; y, objetivos y fines de la evaluación. En ambas versiones se consideran tales contenidos pero, hay que precisar que, en la segunda se gana en precisión en determinados contenidos, como por ejemplo, los factores de desarrollo, los instrumentos de cooperación, soportes documentales y aspectos relativos a la evaluación, con lo cual se muestra más útil que la primera versión.

Asimismo, puede identificarse una visión mecanicista de la evaluación, en el sentido que la plantea como un proceso integrado por unas fases en las que existe una relación marcadamente regida por el binomio causa – efecto, cuando podrían dar una visión más teleologista en el que existen diversos elementos que rigen y afectan el proceso evaluativo que, si no se tienen en cuenta, pueden distorsionarlo – por ejemplo, contexto social, político, etc. –.

Las aplicaciones metodológicas son una función de de la entidad evaluadora quien la ha aplicado teniendo en cuenta el caso concreto de evaluación, las directrices de la administración a través de los TdR y el propio espíritu de la metodología – hay dos versiones, según de qué versión se trate, se han desarrollado más o menos, unos u otros temas –. En ese sentido, tal aplicación metodológica es

variable, no cabe encorsetar, a lo sumo dar directrices generales que muestren los fines de la evaluación, los criterios y los diversos instrumentos a evaluar y con qué evaluarlos.

8. Un complemento útil para las metodologías lo constituye el “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española”, dirigido expresamente para gestores de evaluación pero, desde nuestro punto de vista, puede ser de utilidad también para los evaluadores. A nuestro entender, la utilidad del manual radica en que va a servir como soporte conceptual e instrumental de los procesos evaluativos, complemento oportuno para unas metodologías inspiradas y orientadas preponderantemente hacia la práctica.
9. Hemos podido apreciar que los agentes analizados no son entes estáticos y aislados sino que interactúan entre sí y se relacionan, dando origen a un entramado interrelacional fundamental para el soporte de la política de evaluación. En tal sentido, es necesario que tales agentes actúen de manera coordinada para garantizar un adecuado fortalecimiento de la política y, en ella, de los procesos evaluativos en tanto que la especifican. Así, identificamos, fundamentalmente, cuatro niveles de coordinación: entre la administración y las entidades evaluadoras; dentro de la misma administración y de las entidades evaluadoras; entre evaluadores y evaluados; y, entre la administración y los evaluados.
 - 9.1. Coordinación entre la administración y las entidades evaluadoras.- Aquí se ha identificado que la administración hace esfuerzos para que durante el proceso evaluativo exista interacción constante con los evaluadores. Tal intencionalidad se ve reflejada tanto en el “Pliego – Tipo de las Cláusulas administrativas Particulares” como en las “Fases del Ciclo de la Evaluación”. No obstante, considero que la coordinación entre la administración y los evaluadores debería de ser objeto de una atención más explícita por ambas partes es decir, podrían establecerse pautas para la realización de trabajo conjunto y que las mismas se vean reflejadas en el informe final de evaluación, en tanto muestra tangible de la realización del proceso evaluativo.

- 9.2. Coordinación en la administración y en las entidades evaluadoras.- Esta coordinación se concreta al establecerse los criterios de selección de evaluaciones y de los propios evaluadores. En cuanto al primero, hemos visto que la selección de evaluaciones se hace en base a diversos criterios, contando con la participación de la Secretaría de Estado y de las Direcciones Generales respectivas, no existiendo participación de más agentes. Al respecto, por razones de transparencia y de ganar en confianza, consideramos deseable que participase también la entidad ejecutora respectiva de la acción y/o intervención a evaluar.

En cuanto al segundo, es importante que las entidades evaluadoras conformen un equipo de evaluación integrado por profesionales y que esté en estrecha comunicación con los directivos respectivos, para garantizar el intercambio de información con la empresa, de tal manera que ésta conozca al detalle la gestión del equipo. Aquí, está en juego el prestigio de la empresa por lo que la rendición de cuentas por parte del equipo evaluador debe ser bastante estricta y continua. En España, no consta cómo se lleva a cabo este tipo de coordinación.

- 9.3. Coordinación entre evaluadores y evaluados.- La coordinación de este tipo es una función de la participación o no de los evaluados en el equipo evaluador. Así, si los evaluados participan en el equipo evaluador, la coordinación es sencilla ya que al contarse con agentes intervinientes, es más fácil conocer sus intereses al momento de diseñar o implementar el proceso evaluativo; no obstante, habrá que seleccionar quiénes intervienen en el equipo para evitar “superpoblarlo”, con la consecuente atomización de responsabilidades y funciones. Y, si los evaluados no participan en el equipo evaluador, deben establecerse nexos de comunicación para garantizar que se tienen en cuenta los intereses de tales agentes. Por tanto, como hemos mencionado, el principio articulador sería la integración en el equipo evaluador, la aplicación de este principio facilitaría, en gran medida, la coherencia y fluidez del proceso evaluativo.

- 9.4. Coordinación entre administración y evaluados.- Esta coordinación tiene su fundamento en la relación establecida entre la administración, como financiadora de un fondo y, una persona jurídica, como intermediaria en la canalización de ese fondo. Así, esta persona jurídica va a administrar tal

fondo en beneficio de los ejecutores de la acción y/o intervención materia de evaluación que serán los futuros evaluados. En ese sentido, las relaciones de coordinación seguirán la suerte de las relaciones de coordinación que mantenga la intermediaria con los evaluados. Es decir, si tal relación es fluida, transparente y constante, la relación administración – evaluado, también lo será aunque sea una relación de tipo indirecta pues, la administración visualizará claramente cuál es el estado de la acción que está financiando, en tanto objeto de evaluación.

En general, en la *praxis* evaluativa española, hemos podido identificar que no hay una manifestación explícita de la coordinación entre agentes. No obstante, existen elementos que nos permiten inferir ello: planes de evaluación, fases de los procesos evaluativos, entrevistas, encargos específicos de evaluación, reuniones de grupo, etc. Asimismo, de los 21 casos utilizados como muestra, hemos podido constatar que, en un principio, la participación de agentes era, más o menos, limitada; luego, se verifica que existe una mayor participación de agentes, en función de los momentos en los que se han identificado acciones de coordinación. Y, además, que la mayor parte de acciones de coordinación se infieren de los once últimos casos, antes que en los diez primeros, lo cual nos puede dar una idea más clara de la limitación en la interrelación existente hasta ese momento.

Desde nuestro punto de vista, la identificación y el análisis de coordinación nos ayuda a ilustrar la interacción de los diversos agentes de la evaluación en su actuar específico y concreto es decir, cómo funcionan al relacionarse entre sí. Una adecuada coordinación hace que el proceso evaluativo cobre matices de fluidez, dinamismo y capacidad de reacción ante diversas vicisitudes que puedan presentarse a lo largo del mismo.

V.3. Sobre los criterios de resultado

1. Los diversos aspectos identificados en el análisis de estructura y de proceso traen consigo unas consecuencias que se traducen en la producción de determinados elementos y de determinadas actitudes o modos de actuar. A los primeros, los denominamos productos u *outputs*, en tanto que son algo que producen en general las políticas y/o programas; y, a los segundos, los denominamos efectos u *outcomes*, que vienen a ser las incidencias, esperadas o no, de tales productos.

Dentro de los *outputs* incluimos a los procesos evaluativos, las instituciones de evaluación, las relaciones interinstitucionales, los informes de evaluación, las recomendaciones de los informes de evaluación y las metodologías de evaluación. Y, dentro de los *outcomes*, incluimos la utilidad o utilización de los resultados, la comunicación de los mismos, el seguimiento de las recomendaciones y la creación de una cultura evaluativa.

2. Los *outputs*.-

- 2.1. Los procesos evaluativos.- Los procesos evaluativos vienen a ser uno de los productos más tangibles de la consolidación de una política de evaluación. En España, se han venido realizando desde 1998, y han estado integrados por una planificación previa, una realización efectiva y unas actividades consecuentes que, traducidas según las “Fases del Ciclo de la Evaluación”, se especifican en: preparación de la evaluación; realización de la evaluación; y, comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones. Tales fases han sido diseñadas por la DGPOLDE y contrastan con las diseñadas por la OPE, también seguidas por SGPEPD, en razón de que aquellas son más específicas, por el ejemplo, y fundamentalmente, en lo referido a la comunicación de resultados y seguimiento. La DGPOLDE marca una tendencia orientada al máximo aprovechamiento de los resultados de procesos evaluativos, al establecer su adecuada transmisión y garantizar un seguimiento de la implementación.
- 2.2. Las instituciones de evaluación.- Estos agentes son los que ponen en marcha los procesos evaluativos. Están integradas, básicamente por la administración pública, en su vertiente evaluativa, y las entidades evaluadoras; la primera, es la DGPOLDE, aunque, se apoya en otros órganos, como por ejemplo la AECID; y, las segundas, generalmente, son empresas consultoras privadas consecuencia de la externalización de funciones públicas.
- 2.3. Las relaciones interinstitucionales.- Aquí es importante destacar, tanto a nivel nacional como internacional, los intereses evaluativos comunes entre determinados agentes ha llevado a que se articulen redes. Así, es

importante destacar, en el ámbito español por ejemplo, la Sociedad Española de Evaluación (SEE); o, en el ámbito internacional, la Red de Evaluación del CAD de la OCDE, el fondo programático para la evaluación de impacto en sectores sociales básicos constituido con el Banco Mundial, evaluaciones conjuntas con la UE, integración en el grupo “*Heads of Evaluation Services for External/Development Cooperation*” (UE – HES) y la participación en la “Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe” (ReLAC) Y, por último, como expectativa de futuro la petición de admisión en la “*Multilateral Organization Performance Assessment Network*” (Red MOPAN).

Estas redes son espacios de intercambio y reflexión en materia de evaluación, integrados, principalmente, por agentes que han hecho de la evaluación una especialización e, incluso, una política de Estado en la línea que planteamos en esta investigación. Desde mi punto de vista, estos espacios son una manifestación de la relevancia que la evaluación está adquiriendo, en función del interés que está suscitando como instrumento valorativo de la acción de los poderes públicos, hasta el punto de llegarse a hablar de política de evaluación.

- 2.4. Los informes de evaluación.- Los informes vienen a ser el modo de mostrar públicamente los hallazgos del proceso evaluativo, con ellos se van a dar a conocer los resultados de la evaluación realizada. En España, su estructura se prevé en la “Metodología de la Cooperación para el Desarrollo Española” y se siguen los criterios establecidos al respecto por el CAD de la OCDE. En los casos utilizados como muestra para la presente investigación, se han seguido los lineamientos allí establecidos pero no de una manera taxativa, sino que, en función de la entidad evaluadora encargada de la evaluación, se han variado los esquemas.

Un aspecto importante de los informes de evaluación, es el relativo a su difusión, ya que de ello depende, en cierta medida, el que se conozcan sus hallazgos para el perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones evaluadas. Así, los resultados de la evaluación, plasmados en el informe, son el punto de referencia para la retroalimentación, a través de la cual se enlazan las actividades pasadas con las futuras en aras de alcanzar un perfeccionamiento de las mismas. En ese sentido, la difusión y la

retroalimentación van a estar estrechamente unidas y van a ser una parte dinámica y sucesiva del proceso evaluativo.

- 2.5. Las recomendaciones.- Las concebimos como sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir respecto de la política y/o programa evaluados, cambios propuestos o cosas que mantener en los mismos o consejos para la mejora dirigidos a los patrocinadores, responsables y/o profesionales. Su fundamento está en las valoraciones realizadas durante el proceso evaluativo, las mismas que se fundamentan en la recopilación y análisis sistemático de la información.

Las recomendaciones implican cambio, mejora o perfeccionamiento de una situación existente, lo cual nos evoca a los fines, propósitos y funciones de la evaluación, por lo que, puede identificarse una clara conexión con tales elementos o aspectos fundamentales de la misma evaluación. En ese sentido, las recomendaciones tienen un contenido y unas finalidades unidas a los de la misma evaluación por eso, su implementación tiene una particular relevancia para el conjunto del proceso evaluativo.

Las recomendaciones deben realizarse con la colaboración tanto de los evaluadores, como de los implicados en la materia evaluada, con la finalidad de que se asuman como propias – con carácter compromisorio – y, por ende, se garantice su adecuada implementación. Las recomendaciones deben de formularse con claridad y contundencia; asimismo, deben de apoyarse en los hallazgos del proceso evaluativo y deben de plantear formas de implementación propia que garanticen su puesta en marcha.

En la práctica evaluativa española, las recomendaciones se integran en los informes finales de evaluación y su tratamiento ha variado con la creación de la DGPOLDE. Así, ahora se habla de la elaboración de un documento de conclusiones y recomendaciones y, de la elaboración de un Plan de Actuación para la implementación de recomendaciones, con lo cual, al parecer, existe un compromiso serio y expreso por parte de la administración de garantizar su cumplimiento.

Asimismo, en la práctica evaluativa española, puede identificarse una limitada participación de agentes involucrados en la elaboración de las recomendaciones, se restringe a implicar sólo a la administración – en tanto agente de cooperación y de evaluación – y a la entidad evaluadora y, a ésta última, sólo cuando se trata de elaborar el informe final en la fase de “Realización de la Evaluación” del ciclo de la evaluación elaborada por la DGPOLDE, y no cuando se trata de la elaboración de recomendaciones en la fase de “Comunicación de Resultados y Seguimiento de Conclusiones” del mismo ciclo. Esto nos permite inferir que el compromiso respecto de las recomendaciones es, en cierta medida, débil y precario, desde el punto de vista de la integración de agentes.

Por último, además de la limitación relativa a la participación, se identifican otras limitaciones como: se formulan como códigos deontológicos así, se establece los que “debe hacerse” pero, muchas veces, no se dice “cómo hacerse” ni se establecen las herramientas específicas para dar operatividad; y, se muestran poco claras, inconsistentes y numerosas – es preferible que sean pocas y que se muestren claras, con contenidos específicos y concretos.

- 2.6. Las metodologías de evaluación.- En tanto producto de la política de evaluación, su razón de ser radica en la necesidad de articular las acciones de evaluación, para lo cual se hace indispensable que se prevean las herramientas adecuadas. En cierta medida, las metodologías reflejan el modo cómo se quiere evaluar es decir, cuando se evalúa, se evalúa teniendo en cuenta un fin determinado entonces, hay que establecer una vía para alcanzar ese fin, esa vía es la metodología.

En la práctica evaluativa española pueden identificarse dos versiones metodológicas análogas. Así, por ejemplo, comparten criterios de evaluación, algunos instrumentos de evaluación, enfoques de evaluación, etc.; y, difieren en temas como el tratamiento de factores de desarrollo, la identificación específica de instituciones, etc.

En suma, las metodologías, en tanto producto, muestran el modo de concretar los procesos evaluativos que integran la política de evaluación pero, puede existir el riesgo de que toda la atención, tanto de evaluadores

como de la administración, se centre en ella, dejando de lado otros aspectos que también son relevantes. Así, la “evaluación”, no son sólo metodologías, sino también planificación, comunicación de resultados, agentes, contexto, fines, propósitos y funciones, aspectos que son de una importancia capital a la hora de configurar unos procesos evaluativos y, por ende, una política de evaluación.

- 2.7. El manual de gestión de evaluaciones.- Un complemento a las metodologías, lo constituye el “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española”. Se trata de un instrumento innovador en el ámbito de la política de evaluación, ya que es algo específico para gestores de evaluación, antes que para evaluadores en sí, aunque también puede servir para estos últimos. Así, desde mi punto de vista, el manual viene a complementar y a dar más contenido la información vertida en las metodologías; en tal sentido, viene a ser un instrumento teórico y estructural que va a dar respaldo e ilustrará a los instrumentos prácticos y procedimentales como pueden ser las metodologías.

El manual cumple una función preponderantemente ilustrativa cara a los gestores y evaluadores, en el sentido que les va a dotar de instrumentos tendientes a ampliar su horizonte evaluativo. Así, al disponerse de más herramientas para realizar evaluaciones, tanto gestores como evaluadores podrán establecer más estrategias de evaluación, en función de las necesidades exigidas por aquellos que encargan las evaluaciones.

El manual supera, desde un punto de vista teórico – conceptual, a las metodologías, quizás ello debido a que sus finalidades previstas son distintas, mientras el primero, en principio, está orientado a los gestores de la evaluación, las segundas están orientadas a los evaluadores, aunque, como hemos visto, ambas herramientas pueden ser útiles para los distintos agentes.

Desde mi punto de vista, el manual viene a suplir una carencia de la evaluación de la cooperación española relativa a la existencia de herramientas expuestas sistemáticamente que sirvan de apoyo e ilustración a determinados agentes de la evaluación, cuestión en la que las metodologías no bastan, pues tienen un matiz más práctico.

3. Los *outcomes*.-

- 3.1. La utilización de los *outputs*.- Aquí nos referimos a la utilización de las recomendaciones, en tanto producto utilizable que nos permite la consecución de la finalidad para la que fue planteado el proceso evaluativo. La utilización de recomendaciones es una función de su cognoscibilidad y del establecimiento de una estrategia de comunicación.

La cognoscibilidad se relaciona con que las recomendaciones deben de ser claras, realistas, precisas, coherentes y participativas así, debe de evitarse toda complejidad y dispersión. Al respecto, en la práctica evaluativa española hemos podido identificar que, en gran medida, las recomendaciones se muestran poco claras, inconsistentes y, sobre todo, con poco respaldo operativo que garanticen su implementación y utilización.

La estrategia de comunicación debe de articularse en función de los siguientes elementos: el público o los que tienen algún interés específico en el proceso evaluativo; los propósitos de comunicación; la duración de la comunicación; y, el formato y los contenidos de la comunicación. En la práctica evaluativa española pueden verificarse previsiones referidas a la estrategia de comunicación en los “ciclos de evaluación” tanto de la OPE y la SGPEPD, como de la DGPOLDE; no obstante, se identifican diferencias sustanciales entre ambos “ciclos”.

Así, en el ciclo de la OPE y de la SGPEPD la fase relativa a la comunicación se refiere, se denomina etapa de “retroalimentación” en la cual se considera una fase de difusión de enseñanzas, a través de informes de evaluación y de manuales de gestión por medio de talleres, reuniones y publicaciones. En cambio, en el “ciclo de evaluación” de la DGPOLDE la fase de comunicación se denomina “comunicación de resultados y seguimiento de conclusiones”, la cual se subdivide en cinco subfases: comunicación de resultados y retroalimentación, difusión de resultados, elaboración de recomendaciones, elaboración de un Plan de Actuación para implementar recomendaciones y, seguimiento del Plan de Actuación.

En los dos casos analizados, para verificar la utilización o implementación de recomendaciones – “Programa de Cooperación Hispano – Peruano (1999 – 2001)” y “Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua” –, pueden identificarse deficiencias al respecto. Así, las recomendaciones, en su mayoría, no han sido tenidas en cuenta ni aprovechadas ni integradas en la orientación de las decisiones; tampoco consta que hayan sido oportunamente comunicadas a los agentes interesados; y, además, se verifica que han sido planteamientos retóricos poco aprovechados y, quizás, mal transmitidos tanto en la forma como en el fondo.

Por tanto, la evaluación de la cooperación española para el desarrollo, muestra algunas deficiencias que podrían repercutir en detrimento del perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones evaluadas. La superación de estas deficiencias es clave para que las evaluaciones sean coherentes con sus fines, propósitos y funciones, lo cual repercutiría en el fortalecimiento y consolidación de la política de evaluación.

- 3.2. La comunicación de resultados.- Aquí nos referimos a una etapa previa a la de la utilización de resultados, pues antes de utilizar unos productos es necesario conocerlos y, para ello, comunicarlos pero, va a ser necesario que esa comunicación se prepare adecuadamente no sólo en cuanto a la información que va a transmitir, la cual ya está disponible a través del informe de evaluación, sino también en cuanto al modo de transmisión de la misma. La comunicación es una función de las siguientes etapas: identificación del público; elaboración de planes de evaluación; elaboración de planes de comunicación y de informe; y, elaboración adecuada de contenidos y formas de transmisión.

En la práctica evaluativa de la cooperación española para el desarrollo, la comunicación de resultados, puede verificarse en los “ciclos de evaluación” respectivos. Así, en el caso de lo previsto por la OPE y la SGPEPD, no existe una planificación en los términos aquí planteados y existe limitación en cuanto a las formas previstas de transmisión; en el caso de la DGPOLDE, si bien hay una mayor elaboración, no se verifican un análisis

del público objetivo a quien se le debe dirigir los resultados, ni una planificación de las estrategias de comunicación, ni participación en la estrategia por parte de agentes no obstante, ofrece más consistencia en los modos de transmitir resultados.

- 3.3. Seguimiento de recomendaciones.- Esto viene a ser la garantía de la adecuada comunicación de las recomendaciones y, por ende, de su pertinente y oportuna utilización. Para tal fin, es necesario que se articulen mecanismos que garanticen que las recomendaciones se llevan a cabo y, si no se llevan a cabo, que se den razones para ello. El seguimiento es clave para dar sentido al proceso evaluativo pues, en función de ello, se va a determinar el cumplimiento de sus fines, propósitos y funciones característicos previstos.

En la práctica evaluativa de la cooperación española sólo es posible verificar la previsión de seguimiento a partir de la existencia de la DGPOLDE, antes, al parecer, las evaluaciones terminaban en el informe y su difusión y, luego, no había control alguno ni mecanismos que lo garanticen, pese que a nivel metodológico ello se planteaba. Ahora, la DGPOLDE prevé, en primer lugar, elaborar un documento específico de conclusiones y recomendaciones; en segundo lugar, elaborar un Plan de Actuación para la implementación de las recomendaciones; y, en tercer lugar, hacer una labor de seguimiento a la implementación de dicho Plan de Actuación.

Al respecto, el seguimiento de las recomendaciones es una actividad que va a garantizar que el análisis realizado en el proceso evaluativo, que ha determinado que hay asuntos que cambiar y que mejorar, se haga efectivo. Ello va a permitir que la evaluación cumpla sus fines, propósitos y funciones, en aras de un perfeccionamiento de las acciones y/o intervenciones de cooperación para el desarrollo.

- 3.4. Cultura evaluativa.- La configuración de una cultura evaluativa es un interés institucional expreso, tanto en el nivel nacional – específicamente, de la propia DGPOLDE y de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas

Públicas y de la Calidad de los Servicios –, como en el nivel internacional – específicamente del CAD de la OCDE respecto de España –.

Para que se configure una cultura evaluativa, consideramos que la evaluación debe de ir más allá de un mejoramiento, de una ilustración de acciones o de un control, sino que debe de incluir cambios de tipo personal, interpersonal y social. Es decir, se trata de verificar si las evaluaciones han tenido efectos en las personas, en tanto sujetos que interactúan entre sí y se integran en una determinada organización; o, dicho de otra manera, si la evaluación es capaz de mover a la creación de cambios meta-operativos, cambios profundos en las personas e instituciones en sus respectivos ámbitos de actuación e implicación.

El producto más directo para producir dichos cambios son las recomendaciones en tanto que contienen aspectos relativos al mejoramiento de la acción evaluada, lo cual implicaría un cambio tanto a nivel organizacional, como a nivel individual. Así, una evaluación con unas recomendaciones claras, precisas, coherentes, y que permitan y garanticen su adecuada implementación, va a producir cambios organizacionales y personales. Por tanto, identificamos una relación directa entre las recomendaciones y su implementación y, la consolidación de una cultura evaluativa. En tal sentido, la forja de una cultura evaluativa pasaría por la verificación, en las recomendaciones, de los siguientes elementos: consistencia y coherencia en el fondo y la forma; estrategia de comunicación definida; implementación; y, seguimiento de la implementación.

En la práctica evaluativa española no es posible verificar tales elementos en las recomendaciones. En ese sentido, parece difícil que su influjo arraigue en la configuración de una cultura evaluativa, en la que se perciba la evaluación como una oportunidad de perfeccionamiento de acciones y/o intervenciones, en este caso, de cooperación para el desarrollo. Con esto no queremos descalificar los esfuerzos que, en materia de recomendaciones, se han estado haciendo, dígame por ejemplo: la elaboración de un documento aparte de recomendaciones, un Plan de Actuación para la implementación de recomendaciones y la previsión de una labor de seguimiento de su implementación. Pero, en el fortalecimiento

de estas medidas, en función de los cuatro elementos arriba mencionados, radicaría la configuración real y efectiva de una cultura evaluativa.

En líneas generales, constatamos que, el hecho de que fácticamente se hayan dado unos determinados resultados – *outputs* y *outcomes* –, no significa que se hayan hecho efectivos o se hayan puesto en marcha adecuadamente cara al fortalecimiento de la política de evaluación. Así, hemos encontrado deficiencias que podrían hacer que tal política pierda consistencia en el sentido que no llevaría a perfeccionar las acciones y/o intervenciones, en función de las cuales ha sido establecida, dígase, las relativas a la cooperación para el desarrollo.

La investigación que hemos realizado desde la metaevaluación nos muestra en su conjunto que existen elementos que han configurado política de evaluación, tales elementos están caracterizados porque han contribuido al desarrollo de la misma en cuatro dimensiones que, en cierta medida, le dan consistencia: desarrollo institucional – nivel orgánico, nivel organizativo y entidades evaluadoras –, desarrollo metodológico, desarrollo de una *praxis* evaluativa y desarrollo de una estrategia de comunicación. Estas cuatro dimensiones se han desarrollado sobre la base de un compromiso político de la administración, orientado a sistematizar y dar unidad a todo el bagaje organizacional, instrumental y práctico que hasta el momento se ha venido realizando en evaluación, con la finalidad de mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda al desarrollo canalizada en las acciones y/o intervenciones de cooperación.

No obstante, hemos podido verificar también, que dentro de tales dimensiones de desarrollo, fundadas en un compromiso político, existen aún imprecisiones y deficiencias que podrían hacer que la política de evaluación se debilite en cuanto a los fines, propósitos y funciones para los que se prevé en sus acciones especificadoras. Tales imprecisiones y deficiencias se muestran con más intensidad en la dimensión de desarrollo comunicativo de la política, por lo que se hace necesario que se adopten las medidas pertinentes para evitar que la política de evaluación devenga en un instrumento retórico e inservible, en vez de ser un instrumento que dé soluciones específicas a problemas concretos del ámbito de la cooperación para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

I. Literatura especializada consultada

Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (2000). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (2000). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1996). *La Hechura de las Políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Ahlenius, I – B. (1997). Auditing and Evaluation in Sweden. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 80 – 85). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Alkin, M. C. (Ed.). (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Alkin, M. C. (2004). Context – Adapted Utilization: A Personal Journey. En M.C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots, Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 293 – 303). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Alkin, M. C. (2004). Evaluation Roots. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 373 – 380). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Alkin, M. C., y Christie, C. A. (2004). Evaluation Theory Tree Revisited. En M.C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 381 – 392). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Alkin, M. C. (1985). *A Guide for Evaluation Decision Makers*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Alonso, J. A., Angulo G., Atienza J., y Gallardo R. (1999). *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Alvira M. F. (2002). *Metodología de la Evaluación de Programas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

American Evaluation Association. (2004). *Guiding Principles for Evaluators*. <http://www.eval.org/Publications/aea06.GPBrochure.pdf/>. (acceso al documento el 12 de julio de 2006).

Ascher, W. (2000). La evolución de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 181 – 195). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Ballart, X. (1998). La industria de la evaluación. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 11, 229 – 232.

Ballart, X. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas: delimitación de contenidos y bibliografía. *Revista de Estudios Políticos*, 97, 223 – 247.

Ballart, X. (1996). Modelos Teóricos para la Práctica de la Evaluación de Programas. En Q. Brugué, y J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 323 – 351). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, BOE.

Ballart, X. (1993). Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional. *Revista de Estudios Políticos*, 80, 199 – 224.

Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?, Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Bamberger, M. (2000). The Evaluation of International Development Programs: A View from the Front. *The American Journal of Evaluation* 21, nº 1 (Winter): 95 – 102. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Bañón i Martínez, R. (Comp.). (2003). *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

Bañón i Martínez, R. (2003). La Evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática. En R. Bañón i Martínez (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas* (pp. XV – XXVI). Madrid: Díaz de Santos.

Bañón i Martínez, R., y Carrillo E. (Comp.). (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Bausela Herreras, E. (2003). *Metodología de la Investigación Evaluativa: Modelo CIPP*. *Revista Complutense de Educación*, Vol. 14, Nº 2, 361 – 376.

Berk, R. (1981). *Educational Evaluation Methodology: the state of the art*. Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Berman, P. (2000). El estudio de la macro y micro – implementación. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 281 – 321). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Brooks, R. A. (1997). Evaluation and Auditing in State Legislature: Meeting the client's needs. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 109 – 120). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Brown, R. E., y Sturdevant Reed, C. (2002). An Integral Approach to Evaluating Outcome Evaluation Training. *The American Journal of Evaluation* 23, nº 1 (Spring), 1 – 17. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Bustelo Ruesta, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.

Bustelo Ruesta, M. (2004). *La Metaevaluación: una herramienta útil para el estudio y desarrollo de la función de evaluación*. Ponencia presentada en el Seminario de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación, 21 de Junio en Madrid, España.

Bustelo Ruesta, M. (2003). ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?. En R. Bañón i Martínez (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas* (pp. 22 – 25). Madrid: Díaz de Santos S. A.

Bustelo Ruesta, M. (2002). “Evaluación de Políticas Públicas”. Serie de documentos proporcionados con ocasión del Magíster en Gestión Pública, Xª Edición, Curso 2002-2003, Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

Bustelo Ruesta, M. (2001). *La Evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995 – 1999*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Bustelo Ruesta, M. (1999). Diferencias entre Evaluación e Investigación: una distinción necesaria para la identidad de la Evaluación de Programas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, primavera/verano, 9 – 29.

Bustelo Ruesta, M. (1998). Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11 – 12, enero/agosto, 141 – 156.

Campbell, D., y Stanley, J. (1995). *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, trad. Mauricio Kitaigorodzki y José Orries e Ibars. Buenos Aires: Amorrortu.

Carvalho, S., y White H. (2004). Theory – Based Evaluation: The Case of Social Funds. *The American Journal of Evaluation* 25, nº 2 (Summer), 141 – 160. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Cook, T. D. (1997). Lessons Learned in Evaluation over the past 25 years. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 30 – 52). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Cousins, J. B. (2004). Crossing the Bridge: Toward Understanding Use Through Systematic Inquiry. En M.C. ALKIN (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 319 – 330). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Cronbach, L. J. (1995). Functional Evaluation Design for a World of Political Accommodation. En W. R. (Jr.) Shadish, T. D. Cook, y L. C. Leviton (Eds.), *Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice* (pp. 323 – 376). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Chelimsky, E. (2001). What Evaluation Could Do to Support Foundations: A Framework with Nine Components Parts. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 1 (Winter), 13 – 28. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Chelimsky, E. (1998). The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practice. *The American Journal of Evaluation* 19, nº 1 (Winter), 35 – 55. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Chelimsky, E., y Shadish, W. R. (Eds.). (1997). *Evaluation for the 21st Century, A Handbook*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Chelimsky, E. (1997). The Political Environment of Evaluation and What it means for development of the field. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 53 – 68). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Chelimsky, E. (1997). The Coming Transformations in Evaluation. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 1 – 26). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Oficina de Cooperación *Europe Aid* de la Comisión Europea. (2001). *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto*. <http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/PCM%202001%20Versi%F3n%20Espa%F1ol.pdf/> (acceso al documento el 21 de noviembre de 2006).

Datta, L – E. (1997). Multimethod Evaluations. Using Case Studies Together with other methods. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 344 – 359). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Datta, L – E. (1981). Communicating Evaluation Results for Policy Decision Making. En R. A. Berk (Ed.), *Educational Evaluation Methodology: the state of the art* (pp. 124 – 145). Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2004). *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación*. http://www.defensoria.org.co/?_s=publicaciones/ (acceso al documento el 1 de marzo de 2005).

DeGEval - Gesellschaft für Evaluation e.V. (2001). *Summary of Evaluation Standards*. <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=72/>. (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Desautels, L. D. (1997). Evaluation as an Essential Component of “value – for – money”. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 72 – 79). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Droitcour, J. (1997). Cross – Design Syntheses. Concept and Application. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 360 – 372). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Dror, Y. (2000). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 119 – 147). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Elmore, R. F. (2000). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 185 – 249). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Elmore, R. F. (2000). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 251 – 280). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Fernández del Valle, J. (1996). *Roles y Estrategias en Evaluación de Programas*. Madrid: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. <http://0-site.ebrary.com/cisne.sim.ucm.es/lib/universidadcomplutense/Top?layout=search&nosr=1&frm=smp.x&p00=/>. (acceso al documento el 24 de octubre de 2007).

Fetterman, D. M. (2004). Branching Out or Standing on a Limb: Looking to Our Roots for Insight. En M.C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 304 – 318). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J., y Wandersman, A. (Eds.). (1996). *Empowerment Evaluation, Knowledge and Tools for Self – Assessment & Accountability*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Fitzpatrick, J. L. (2004). Exemplars as Case Studies: Reflections on the Links Between Theory, Practice, and Context. *The American Journal of Evaluation* 25, nº 4 (Winter), 541 - 559. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

García, E. (2003). *La Evaluación de Programas de Reforma Educativa en España: Tres Estudios de Caso desde un Enfoque de Metaevaluación*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

García – Marirrodriaga, R., y De los Ríos, I. (2003). Propuesta metodológica para la evaluación de impacto de proyectos de educación rural. *Revista de Cooperación Internacional / International Cooperation* 9, 39 – 51.

Garson, G. D. (2000). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 149 – 179). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2007). *La Política de Evaluación en la Cooperación Española*. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/70CBFF75-F2E7-4550-8CCF-3F1C735F4B2E/0/Políticaevaluaciónesp.pdf/>. (acceso al documento el 18 de septiembre de 2007).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/5B9AE2F8-10F1-4AF8-B7D2-64F8990D3F2D/0/Manualdegestióndeevaluaciones.pdf/>. (acceso al documento el 8 de octubre de 2007).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones Conjuntas*. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/82323585-2B1A-4B81-B9C2-2753B55BA1A7/0/Guíaevaluacionesconjuntas.pdf/>. (acceso al documento el 19 de diciembre de 2007).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Estándares de Calidad de Evaluación del CAD (para su aplicación en fase de prueba)*. <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/02768ABF-18E0-4C31-8557-9C701246AE53/0/EstandaresdeCalidadEvaluaciónCADOCDDE.pdf/>. (acceso al documento el 1 de junio de 2007).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Fases del Ciclo de la Evaluación*.

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Pliego – Tipo. Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia.*

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Pliego – Tipo. Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de Consultoría y Asistencia. Anexo II.*

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2005) *Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.* http://www.maec.es/NR/rdonlyres/63D1D276-85B5-41C4-BE66-97678A6BC292/0/Plan_Director_Esp.pdf (acceso al documento el 20 de diciembre de 2005).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2005). *Dictamen sobre el Plan Director.* <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/5DBA10BF-CCE0-4111-974E-324B38D016C6/0/DictamenPDAPROBADO180105.pdf/> (acceso al documento el 23 de noviembre de 2006).

Gobierno de España. Ministerio de Administraciones Públicas. (2004). *Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas.* Informe del 4 de octubre de 2004.

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2003). *Examen de la Cooperación Española 1999 – 2001: Recomendaciones e Informes de la Secretaría del CAD.* <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/0B4F0191-B613-454D-87E6-B12634789F11/0/ExamenCAD2001InformeRecomendaciones.pdf/> (acceso al documento el 4 de mayo de 2006).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2001). *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española.* <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/25CAC48F-8708-44B6-AFB6-38CAE9754136/0/MetodologiadeevaluaciónII.pdf/> (acceso al documento el 17 de abril de 2006).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2000). *Plan Director de la Cooperación Española 2001 – 2004.*

http://www.maec.es/NR/rdonlyres/A6CDDD74-992D-4094-BC1E-DBDAB9895E41/0/Plan_Director20012004.pdf (acceso al documento el 31 de enero de 2006).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2000). *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): Doctrina y Actividades*. Madrid: MAEC.

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (1998). *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/9C92457B-BF3D-4A6A-AD9D-D4DB9965B94F/0/Metodologiadeevaluaciónlcompleto.pdf/> (acceso al documento el 20 de diciembre de 2005).

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores. (1998). *Informe Ejecutivo de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/ftp/Metodologia1.pdf/ (acceso al documento el 20 de diciembre de 2005).

Goodin, R. E., y Klingemann, H – D. (Eds.). (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*, 2 vols., trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Goodin, R. E., y Klingemann, H – D. (2001). Ciencia Política: la Disciplina. En R. E. Goodin, y H. D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 21 – 82), vol. 1, trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Grau, M., y Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Gregory, A. (2000). Problematizing Participation. A Critical Review of Approaches to Participation in Evaluation Theory. *Evaluation* 6, 2, 179 - 199.

Guba, E., y Lincoln Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Gudiño, F. (1998). *El Sistema de Evaluación de la Cooperación Española frente al reto de su consolidación*. www.ucm.es/info/IUDC (acceso al documento el 17 de abril de 2006).

Gudiño, F. (1996). La evaluación de la cooperación al desarrollo en España: un análisis de metodologías y organización institucional. *Avances de Investigación*, 1, Octubre. Madrid: Instituto Universitarios de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.

Guedán, M. (2006). La Cooperación Española: cuando las palabras se convierten en hechos. *QUÓRUM, Revista Iberoamericana de la Universidad de Alcalá* 15, 6 – 11. Alcalá de Henares, Madrid: Universidad de Alcalá.

Guy Peters, B. (2001). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En R.E. Goodin, y H. D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 304 – 325), vol. 1, trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Guy Peters, B., y Wright, V. (2001). Políticas Públicas y Administración: lo viejo y lo nuevo. En R. E. Goodin, y H. D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 914 – 933), vol. 2, trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Hanberger, A. (2001). Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 2 (Summer), 211 – 228. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Hansson, F. (1997). Critical Comments on Evaluation Research in Denmark. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 177 – 188). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Henry, G. T., y Mark, M. M. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's influence on Attitudes and Actions, *The American Journal of Evaluation* 24, nº 3 (Autumn), 293 - 314. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Henry, G. T. (2003). Influential Evaluations. *The American Journal of Evaluation* 24, nº 4 (Winter), 515 – 524. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Herman, J., Morris, L. L., y Fitz – Gibbon, C. T. (1987). *Evaluator's Handbook*. California: SAGE Publications.

High – Level Forum on Rome. (2003). *Rome Declaration on Harmonization*. <http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration/>. (acceso al documento el 31 de enero de 2008).

Hongi, H., y Rista, R. C. (1997). The Development of Evaluation in the People's Republic of China. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 170 – 176). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

House, E. R. (1998). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.

Jiménez, B. (Ed.). (1999). *Evaluación de programas, centros y profesores*. Madrid: Síntesis Educación.

Kellaghan, T., Madaus, G. F., y Stufflebeam, D. L. (Eds.). (2000). *Evaluation Models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Kluwer Academic Publishers. <http://0-site.ebrary.com/cisne.sim.ucm.es/lib/universidadcomplutense/Top?layout=search&nosr=1&frm=smp.x&p00=/>. (acceso al documento el 21 de noviembre de 2007).

King, J. A. (2004). Tikkun Olam: The Roots of Participatory Evaluation. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 331 – 342). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

King, J. A., Stevahn, L., Ghore, G., y Minnema, J. (2001). Toward a Taxonomy of Essential Evaluator Competencies. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 2 (Summer), 229 – 247. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Landau, M. (2000). El ámbito propio del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 275 – 280). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Lasswell, H. D. (2000). La orientación hacia las políticas, En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 79 - 103). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Lasswell, H. D. (2000). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 105 – 117). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lipsey, M. W. (2000). Meta – Analysis and the Learning Curve in Evaluation Practice. *The American Journal of Evaluation* 21, nº 2 (Spring – Summer), 207 – 212. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

MacNeil, Ch. (2000). The Prose and Cons of Poetic Representation in Evaluation Reporting. *The American Journal of Evaluation* 21, nº 3 (Autumn), 359 – 367. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 6 de junio de 2007).

Majone, G. (2001). Políticas Públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones. En R.E. Goodin, y H. D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 887 – 913), vol. 2, trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Mark, M. M. (2000). On the Role of Dialog in Evaluation. *The American Journal of Evaluation* 21, nº 2 (Spring – Summer), 205 – 206. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Mauhood, C. (1997). Performance Measurement in the United Kingdom (1985 – 1995). En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 134 – 144). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Mc Cool, D. (1995). *Public Policy theories, models and concepts*. New Jersey: Prentice Hall.

Mertens, D. M., and C. Russon. (2000). A proposal for the International Organization for Cooperation in Evaluation. *The American Journal of Evaluation* 21, nº 2 (Spring – Summer), 275 – 283. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2006). *Evaluation Guidelines*. <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/4BA486C7-994F-4C45-A084-085D42B0C70E/0/Guidelines2006.pdf/> (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2006). *Evaluation Policy*. <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/FFCDA746-F919-436E-B9AE-BADAE6BE8308/0/Danidasevaluationpolicy2006.pdf/> (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Monnier, E. (1995). *Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos*, trad. María Victoria López Paños. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda – Instituto de Estudios Fiscales.

Morabito, S. M. (2002). Evaluator Roles and Strategies for Expanding Evaluation Process Influence. *The American Journal of Evaluation* 23, nº 3 (Autumn), 321 – 330. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Morris, L. L., Fitz – Gibbon, C. T., y Freeman, M. E. (1987). *How to Communicate Evaluation Findings*. California: SAGE Publications.

Mowbray, C. T., Holter, M. C., Teague, G. B., y Bybee, D. (2003). Fidelity Criteria: Development, Measurement, and Validation. *The American Journal of Evaluation*, 24, nº 3 (Autumn), 315 – 340. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Nagao, M. (1997). Evaluating Global Issues in a Community Setting. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 149 – 169). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Nelson, B. J. (2001). Políticas Públicas y Administración. En R. E. Goodin, y H. D. Klingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 795 – 860), vol. 2, trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Olías de Lima, B. (Coord.). (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Education.

Olías de Lima, B. (2001). La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. En B. Olías de Lima (Coord.), *La Nueva Gestión Pública* (pp. 1 – 34). Madrid: Pearson Education.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (2007). *Espagne. Comité d'aide au développement (CAD). Examen par les pays*. <http://www.oecd.org/dataoecd/6/28/39811337.pdf/>. (acceso al documento 8 de enero de 2008).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (2005). *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD: pratiques des pays membres du CAD*. Paris: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (2005). *Evaluating Public Participation in Policy Making*. París: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf/>. (acceso al documento el 21 de septiembre de 2006).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (1998). *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/50/2065863.pdf/> (acceso al documento el 15 de mayo de 2006).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (1996). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/32/15249681.pdf/>. (acceso al documento el 21 de septiembre de 2006).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comité de Ayuda al Desarrollo. (1992). *Development Assistance Manual, DAC Principles for Effective Aid*. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf/> (acceso al documento el 21 de septiembre de 2006).

O'Toole, L. J. (Jr.) (2000). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 413 – 470). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Owen, J. M., Evaluation Forms: Toward an Inclusive Framework for Evaluation Practice. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 356 – 369). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Palumbo, D., y Calista, D. (1990). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Connecticut: Greenwood Press.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

Pasqual, J. (1999). *La Evaluación de Políticas y Proyectos, Criterios de Valoración Económicos y Sociales*. Barcelona: Icaria.

Patton, M. Q. (2004). The Roots of Utilization – Focused Evaluation. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 276 – 292). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Patton, M. Q. (2001). Evaluation, Knowledge Management, Best Practices, and High Quality Lessons Learned. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 3 (Autumn): 329 – 336. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Patton, M. Q. (1997). *Utilization – Focused Evaluation, The New Century Text*. California: SAGE Publications.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park: SAGE Publications.

Picciotto, R. (1997). Evaluation in the World Bank: Antecedents, Instruments, and Concepts. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 201 – 213). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Pollit, C., y Summa, H.. (1997). Performance Auditing. Travelers' Tales. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 86 – 108). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Preskill, H. (2004). The Transformational Power of Evaluation: Passion, Purpose, and Practice. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 343 – 355). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*. http://cfapp1-docs-public.undp.org/eo/evaldocs1/eo_doc_727053902.pdf/ (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Declaración del Milenio*. <http://www.undp.org/spanish/mdg/docs/declaracion.pdf?Open&DS=A/RES/55/2&Lang=S/>. (acceso al documento el 26 de noviembre de 2004).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Lineamientos para evaluadores de resultados (outcome evaluators)*. http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/OC-guidelines/SP-guidelines_OCE.pdf/ (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. <http://buscon.rae.es/drae/>. (acceso al documento el 10 de junio de 2007).

Rein, M., y Rabinovitz, F. F. (2000). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 147 – 184). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Rist, R. (1990). *Policy and Program Evaluation: Perspectives on Design and Utilization*. Brussels: IIASS International Institute of Administrative Sciences.

Rist, R. (1990). *Program Evaluation and the Management of Government, Patterns & Prospects across Eight Nations*. New Jersey: Transaction Publishers.

Rossi, P., y Freeman, H. (1989). *Evaluation, A Systematic Approach*. Newbury Park: SAGE Publications.

Rothstein, B. (2001). Las Instituciones Políticas: una visión general. En R.E. Goodin, y H. D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 21 – 82), vol. 1, trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada, y P. González. Madrid: Istmo.

Ruano de la Fuente, J. M. (2001). El control de gestión en las organizaciones públicas. En B. Olías de Lima Gete (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, (pp. 199 – 222). Madrid: Pearson Education.

Russ – Eft, D., y Preskill, H. (2001). *Evaluation in Organizations: A Systematic Approach to Enhancing Learning, Performance, and Change*. Cambridge – Massachusetts: Perseus Publishing.

Ryan, K., y Schwandt, T. (2002). *Exploring Evaluator Role and Identity*. Connecticut: Information Age Publications Inc.

Sabatier, P. A., y Mazmanian, D. A. (2000). La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 323 – 372). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Sabatier, P. (1999). *The need for better theories en Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Sanders, J. R. (2001). A vision for Evaluation. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 3 (Autumn), 363 – 366. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Sanders, J. R., General Background on the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, intervención en el simposio “The Development of Standards for Evaluations of Students”, Montreal, 1999.

Sanders, J. R. (1997). Cluster Evaluation. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 396 – 404). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Santos Guerra, M. A. (1999). Metaevaluación: rigor, mejora, ética y aprendizaje. En B. Jiménez (Ed.), *Evaluación de programas, centros y profesores* (pp. 265 – 298). Madrid: Síntesis Educación.

Sawin, E. I. (2000). Towards Clarification of Program Evaluation: A Proposal with Implications for the Possible Certification of Evaluators. *The American Journal of Evaluation* 21, nº 2 (Spring – Summer), 231 – 237. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Scheirer, M. A. (1998). Commentary: Evaluation Planning is The Heart of the Matter. *The American Journal of Evaluation* 19, nº 3 (Autumn), 385 – 391. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Schwandt, T. (2002). *Evaluation Practice Reconsidered*. New York: Peter Lang.

Schwandt, T., y Halpern, E. (1988). *Linking Auditing and Metaevaluation, Enhancing Quality in Applied Research*. Newbury Park: SAGE Publications.

Scott – Little, C., Hamann, M. S., y Jurs, S. G. (2002). Evaluations for After – School Programs: A Meta – Evaluation of Methodologies and Narrative Synthesis of Findings. *The American Journal of Evaluation* 23, nº 4 (Winter), 387 – 419. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Scriven, M. (1997). Truth and Objectivity in Evaluation. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 477 – 500). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park: SAGE Publications.

Segerholm, Ch. (2003). Researching Evaluation en National (State) Politics and Administration: A Critical Approach, *The American Journal of Evaluation* 24, nº 3 (Autumn), 353 – 372. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Shadish, W. R. (1998). Evaluation Theory is Who We Are. *The American Journal of Evaluation* 19, nº 1 (Winter), p. 1 – 19. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de julio de 2006).

Shadish, W., Cook, T., y Leviton L. (1997). *Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice*. Thousands Oaks, CA: SAGE Publications.

Shaw, I. (2003). *La evaluación cualitativa, Introducción a los métodos cualitativos*, trad. Roc Fililla Escolá. Barcelona: Paidós.

Shaw, I., Greene, J., y Mark, M. (2006). *Handbook of Evaluation, Policies, Programs and Practices*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Smith, N. (1998). Professional Reasons for Declining an Evaluation Contract. *The American Journal of Evaluation* 19, nº 2 (Summer), 177 – 190. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Société Française de l'Évaluation. (2006). *Carta de la evaluación de las políticas públicas y de los programas públicos*. <http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html/> (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Stake, R. (2006). *Evaluación Comprensiva y Evaluación basada en estándares*, trad. Albino Santos. Barcelona: Graó, de Irif S. L.

Stake, R. E. (1997). Advocacy in Evaluation: A Necessary Evil ? En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 470 – 476). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Stoker, R. P. (2000). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 373 – 412). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Stufflebeam, D. L., y Shinkfield, A. (2007). *Evaluation Theory, Models, & Applications*. San Francisco, CA: Jossey – Bass.

Stufflebeam, D. L. (2004). A Note on the Purposes, Development, and Applicability of the Joint Committee Evaluation Standards. *The American Journal of Evaluation* 25, n° 1 (Spring), 99 – 102. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Stufflebeam, D. L. (2004). The 21st- Century CIPP Model: Origins, Development and Use. En M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 245 – 266). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Stufflebeam, D. L.; y, Shinkfield, A. (2002). *Evaluación Sistemática, Guía teórica y práctica*, 2º reimp. Barcelona: Paidós.

Stufflebeam, D. L. (2001). The Metaevaluation Imperative. *The American Journal of Evaluation* 22, n° 2 (Summer), 183 – 209. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Stufflebeam, D. L. (2001). Evaluation Checklists: Practical Tools for Guiding and Judging Evaluations. *The American Journal of Evaluation* 22, n° 1 (Winter), 71 – 79. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Stufflebeam, D. L. (2000). Lessons in Contracting for Evaluations. *The American Journal of Evaluation* 21, n° 3 (Autumn), 293 – 314.

<http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Stufflebeam, D. L., y Madaus, G. F. (2000). Program Evaluation: A Historical Overview. En T. Kellaghan, G. F. Madaus, y D. L. Stufflebeam (Eds.), *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer Academic Publishers. <http://0-site.ebrary.com/cisne.sim.ucm.es/lib/universidadcomplutense/Top?layout=search&nosr=1&frm=smp.x&p00=/>. (acceso al documento el 21 de noviembre de 2007).

Stufflebeam, D. L.; y, Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación Sistemática, Guía teórica y práctica*, trad. de Carlos Losilla. Barcelona: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, y Paidós.

Stufflebeam, D. (1981). Metaevaluation: concepts, standards, and uses. En R. A. Berk (Ed.), *Educational Evaluation Methodology: the state of the art* (pp. 146 – 163). Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Stufflebeam, D. L. (1974). Meta – evaluation. *The Occasional Paper Series by The Evaluation Center of Western Michigan University*, nº 3 (December), 120p. www.wmich.edu/evalctr/pubs/ops/ops03.pdf (acceso al documento el 12 de julio de 2006).

Subirats, J. (1994). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas..

Svensson, K. (1997). The Analysis and Evaluation of Foreign Aid. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 272 – 283). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 281 – 312). Madrid: Alianza.

The Group of 77. (2003). *Declaración de Marrakech sobre la cooperación sur – sur*. [http://www.g77.org/doc/docs/Marrakech%20Final%20Docs%20\(S\).pdf/](http://www.g77.org/doc/docs/Marrakech%20Final%20Docs%20(S).pdf/). (acceso al documentos el 30 de enero de 2008).

The Group of 77. (2003). *Marco de Marrakech para la Aplicación de la cooperación sur – sur*. [http://www.g77.org/doc/docs/Marrakech%20Final%20Docs%20\(S\).pdf/](http://www.g77.org/doc/docs/Marrakech%20Final%20Docs%20(S).pdf/). (acceso al documentos el 31 de enero de 2008).

The Joint Committee Evaluation Standards. (1994). *The Program Evaluation Standards*. <http://www.eval.org/EvaluationDocuments/progeval.html/>. (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. (1994). *The Program Evaluation Standards 2*. <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>. (acceso al documento el 11 de julio de 2007).

The Joint Committee Evaluation Standards. (1988). *The Personnel Evaluation Standards*. <http://www.eval.org/EvaluationDocuments/perseval.html/>. (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

The Swiss Svaluation Society (SEVAL). (2000). *Evaluation Standards of SEVAL, The Swiss Evaluation Society (SEVAL STANDARDS)*. http://www.seval.ch/en/documents/SEVAL_Standards_2000_en.pdf/. (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

Torgerson, D. (2000). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 197 – 237). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Torres, R. T., y Preskill, H. (2001). Evaluation and Organizational Learning: Past, Present, and Future. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 3 (Autumn): 387 – 395. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Torres, R. T. (2001). Communicating and Reporting Evaluation Activities and Findings, En D. Russ-Eft, y H. Preskill (Eds.), *Evaluation in Organizations: A Systematic Approach to Enhacing Learning, Performance, and Change* (p. 347- 396). Cambridge, MA: Perseus Publishing.

Torres, R. T., Preskill, H. S., y Piontek, M. E. (1996). *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting: Enhancing Learning in Organizations*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

U. K. Evaluation Society (UKES). (2003). Guidelines for good practice in evaluation. http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/PRO2907%20-%20UKE.%20A5%20Guideline.pdf/ (acceso al documento el 11 de mayo de 2007).

U. S. General Accounting Office (GAO). *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. Kingsbury, N. R. (2005). <http://www.gao.gov/new.items/d05739sp.pdf/> (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

U. S. General Accounting Office (GAO). Internal Control Standards. *Internal Control Management and Evaluation Tool*. Steinhoff, J. C. (2001). <http://www.gao.gov/new.items/d01131g%20.pdf/> (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

U. S. General Accounting Office (GAO). Program Evaluation and Methodology División. *The Evaluation Synthesis*. Grosshans W., y Chelimsky, E. (1992). <http://archive.gao.gov/t2pbat6/146601.pdf/> (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

U. S. General Accounting Office (GAO). Program Evaluation and Methodology División. *Designing Evaluations*. Grosshans W., y Chelimsky, E. (1991). <http://archive.gao.gov/t2pbat7/144040.pdf/> (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

U. S. General Accounting Office (GAO). Program Evaluation and Methodology División. *Case Study Evaluations*. Grosshans W., y Chelimsky, E. (1990). <http://archive.gao.gov/f0202/143145.pdf/> (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

U. S. General Accounting Office (GAO). Program Evaluation and Methodology División. *Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis*. Grosshans W., y Chelimsky, E. (1989). <http://archive.gao.gov/d48t13/139231.pdf/> (acceso al documento el 7 de julio de 2006).

Valles, M. S. (2002). Entrevistas Cualitativas. *Cuadernos Metodológicos*, nº 32. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Valles, M. S. (1997). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión Metodológica y Práctica*. Madrid: Síntesis.

Van Meter, D. S., y Van Horn, C. E. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp. 97 – 146). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Vedung, E. *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*, trad. Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996)

Viñas Chiappini, V. E. (2006). La Profesión del Evaluador de Políticas, Programas y Servicios Públicos: Perspectivas de Futuro. *RIPS – Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Año/Vol. 4, Nº 1, 27 – 37. <http://0-site.ebrary.com/cisne.sim.ucm.es/lib/universidadcomplutense/Top?layout=search&nosr=1&frm=smp.x&p00=/>. (acceso al documento el 24 de octubre de 2007).

Warin, P. (1993). *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: Étude des relations de service*. Paris : L'Harmattan.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation, methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.

Weiss, C. H. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *The American Journal of Evaluation* 19, nº 1 (Winter), 21 – 23. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 11 de julio de 2006).

Wholey, J. S. (2004). Using Evaluation to Improve Performance and Support Policy Decision Making. En M.C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences* (pp. 267 – 275). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Wholey, J. S. (2001). Managing for Results: Roles for Evaluators in a New Management Era. *The American Journal of Evaluation* 22, nº 3 (Autumn), 343 – 347. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10982140> (acceso al documento el 20 de septiembre de 2006).

Wholey, J. S. (1997). Trends in Performance Measurement. Challenges for Evaluators. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 124 – 133). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Wholey, J. S., Harty, H., y Newcamer, K. E. (Eds.). (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Wholey, J. S. (1994). Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation. En J. S. Wholey, H. Hatry, y K. E. Newcamer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 15 – 39). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Wiesner, E. (1997). Evaluation, Markets, and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries. En E. Chelimsky y W. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (pp. 189 – 200). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Wildavsky, A. (1993). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New Jersey: Transaction Publishers.

Wolfgang, B. (Ed.). (2003). *Selected Comments to the Standards for Evaluation of the German Evaluation Society*. Alfter: German Evaluation Society.

II. Páginas web consultadas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). <http://www.aeci.es/>.

American Evaluation Association. <http://www.eval.org/>.

Boletín Oficial del Estado (BOE). <http://www.boe.es/>.

Congreso de los Diputados. <http://www.congreso.es/>.

Comisión Europea. http://ec.europa.eu/index_es.htm/.

DeGEval - Gesellschaft für Evaluation e.V. <http://www.degeval.de/>.

El Senado de España. <http://www.senado.es/>.

Gobierno de España. Ministerio de Administraciones Públicas. <http://www.map.es/>.

Gobierno de España. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de Evaluación y Calidad. <http://www.aeval.es/es/>.

Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). <http://www.maec.es/>.

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC – UCM). <http://www.ucm.es/info/IUDC/>.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. <http://www.um.dk/en/>.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). <http://www.oecd.org/home/>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). <http://www.un.org/spanish/>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.undp.org/spanish/>.

Real Academia Española. <http://www.rae.es/>.

Sociedad Española de Evaluación (SEE). <http://www.sociedadevaluacion.org/>.

Société Française de l'Évaluation. <http://www.sfe.asso.fr/>.

The Group of 77 at de United Nations. <http://www.g77.org/>.

The Swiss Evaluation Society (SEVAL). <http://www.seval.ch/en/index.cfm/>.

U. K. Evaluation Society (UKES). <http://www.evaluation.org.uk/>.

U. S. Government Accountability Office (US GAO). <http://www.gao.gov/>.

Western Michigan University. The Evaluation Center. <http://www.wmich.edu/evalctr/>.

III. Legislación consultada

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. II Legislatura. Serie I. Boletín General. Nº 89. 20 de julio de 1984. Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre Cooperación Internacional en España.

Decreto 98/1968, de 25 de enero, sobre reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE Nº 25, 29 de enero de 1968).

Orden de 14 de abril de 1969, por la que se reorganiza la Dirección de Cooperación Técnica Internacional y Organismos Especializados del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE Nº 106, 3 de mayo de 1969).

Decreto 379/1970, de 20 de febrero, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE Nº 45, 21 de febrero de 1970).

Decreto 540/1971, de 11 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE Nº 76, 30 de marzo de 1971).

Decreto 804/1976, de 02 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE Nº 95, 20 de abril de 1976).

Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (BOE Nº 204, 25 de agosto de 1976).

Orden de 26 de enero de 1977, por la que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE Nº 27, 1 de febrero de 1977).

Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre, por el que se reorganiza el Instituto de Cooperación Iberoamericana (BOE Nº 249, 17 de octubre de 1979).

Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento (BOE Nº 207, 29 de agosto 1985).

Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, porque se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de Organismos autónomos adscritos (BOE Nº 3, de 23 de diciembre de 1988).

Real Decreto 2492/1994, de 23 de diciembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, y se reestructura la Agencia Española de Cooperación Internacional (BOE Nº 9, 11 de enero de 1995).

Real Decreto 2492/1994, de 23 de diciembre, de 23 de diciembre, por el que se modifica, parcialmente el Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, y se reestructura la Agencia Española de Cooperación Internacional (BOE Nº 9, 11 de enero de 1995).

Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas (BOE Nº 119, 19 de mayo de 1995).

Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, por el que se reestructura la Agencia Española de Cooperación Internacional (BOE Nº 127, 25 de mayo de 1996).

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE Nº 162, 8 de julio de 1998).

Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero de 1986, por el que se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (BOE Nº 54, 4 de marzo de 1986).

Real Decreto 23/2000, de 14 de enero de 2000, sobre competencias, funciones, composición y organización de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (BOE Nº 13, 15 de enero de 2000).

Real Decreto 21/2000, de 14 de enero de 2000, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo (BOE Nº 13, 15 de enero de 2000).

Real Decreto 22/2000, de 14 de enero de 2000, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (BOE Nº 13, 15 de enero de 2000).

Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE 21 de junio de 2000).

Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (BOE Nº 301, 16 de diciembre de 2000).

Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo de 2001, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo (BOE Nº 68, 20 de marzo de 2001).

Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, se reestructuran todos los departamentos ministeriales (BOE Nº 94, 18 de abril de 2004).

Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE Nº 142, 12 de junio de 2004).

Real Decreto 2124/2004, de 3 de noviembre de 2004, por el que se modifica el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencia, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (BOE Nº 278, 18 de noviembre de 2004).

Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre de 2004, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo (BOE Nº 286, 27 de noviembre de 2004).

Real Decreto 755/2005, de 24 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE Nº 151, 25 de junio de 2005).

Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre de 2005, por el que se regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (BOE N° 303, 20 de diciembre de 2005).

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE N° 171, 19 de julio de 2006).

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE N° 283, 26 de noviembre de 2007).

Programa y/o Proyecto	Evaluador	Ejecución del programa y/o proyecto	Evaluación	Objetivos del programa y/o proyecto	Actividades del programa y/o proyecto	Agentes del programa y/o proyecto	Recolección de información para la evaluación	Validación de información	Criterios de evaluación y resultados
El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial	Dos expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)	jun-1993 - dic-1997	nov-98	Recuperar una parte del potencial productivo del cacao; mejorar la renta percibida por los agricultores; y, aumentar los ingresos por exportación	Replante y diversificación; medidas de reactivación del sector; y, actividades de apoyo a otros proyecto y auditorías	Gobierno; productores; destajistas; parcelistas; propietarios de secaderos; empresas de servicios; exportadores; importadores; y, mercado mundial	Entrevistas en profundidad; entrevistas semiestructuradas; reuniones de grupo; estudios documentales; visitas al terreno; aspectos agrónomicos (muestras aleatorias, inspecciones puntuales y contactos con oficina de supervisión); y, análisis financiero (flujos de caja y modelos a futuro)	Contraste cruzado de distintas fuentes; y, no se buscó validez formal de los datos, sino más bien el consenso acerca de su calidad	Pertinencia; eficacia; y, eficiencia
Fortalecimiento Municipal en Flores	DMAS Consultores (especialista evaluación; municipalista; y, politólogo)	ene-1997 - dic-1997	nov-98	Fortalecer gestión de servicios municipales; dotar de infraestructura para el abastecimiento de agua potable; creación de empresa municipal de agua; y, actividades formativas	Formación de funcionarios; elaboración de un plan de gestión; instalación de agua, letrinas y recolectores para tratamiento; puesta en marcha de la empresa municipal rural de aguas; y, estudio de viabilidad para crear escuela de formación	Fundación DEMUCA; OTC Guatemala (Directora General); coordinador; director; asistentes técnicos de proyectos (ATP); comité gestor; municipalidad y director de proyecto (seguimiento y control de gestión); jóvenes cooperantes; técnicos españoles; etc.	Estudio de Gabinete y Trabajo de Campo	Entrevistas; visitas "in situ "; análisis de documentos; inspecciones	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
Las Escuelas Taller en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	ene-1996 - oct-1998	dic-98	Revitalización de centros históricos; restauración de monumentos; y, escuelas taller (no son los objetivos del programa, sino más bien los lineamientos a los que se orienta la financiación)	No queda tan claro	No queda tan claro	Búsqueda documentaria; visitas; talleres con alumnos y egresados; entrevistas en profundidad; y, entrevistas puntuales; responsables, personal técnico, docentes, alumnos, egresados y entidades locales implicadas.	No se precisa expresamente en el informe de evaluación	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; viabilidad; y, replicabilidad
El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	88-98	ene-98	Mejorar la situación de la balanza de pagos de los países beneficiarios; contribuir al reequipamiento del sector productivo del país; y, crear un fondo de contravalor que fuera destinado a proyectos de desarrollo social	No queda tan claro	Gobiernos centrales de dos países; empresas importadores de equipos	Fuentes documentales externas; entrevistas clave; observación directa de acciones acometidas; sondeos informales; e, información de generada por la propia evaluación	Contraste entre indicadores utilizables para la medición de instrumentos y la recopilación de análisis y datos	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
Programa de Cooperación Hispano-Peruano	Dos expertos de IUDC - CE, respectivamente (se desconoce su profesión y/o especialidad)	1996 - 1998	ene-1999 - mar-1999	Modernización de sectores productivos e infraestructuras; educación, capacitación y formación de recursos humanos; reforzamiento de la cooperación cultural; modernización institucional y reforzamiento de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas	Transferencia de conocimiento para mejora de gestión; actividades formativas; proyectos de inversión para el desarrollo rural; y, proyectos de cooperación cultural	Ministerios: Industria y Turismo, Educación, Mujer, Relaciones Exteriores y Presidencia; Academia de la Magistratura, Archivo de la Nación; Universidades; Instituto Nacional de Cultura; Gobiernos Regionales	Estudio de Gabinete y Trabajo de Campo; análisis documental; entrevistas estructuradas y semi-estructuradas; grupos de discusión; observación directa; y, encuestas	No se precisa expresamente en el informe de evaluación	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica	Agroconsulting Internacional (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	1996 - 1999	1999	Establecer y fortalecer los mecanismos y capacidades institucionales encargados de formular y desarrollar políticas para la prevención y erradicación del trabajo infantil; mejorar el conocimiento sobre la realidad del trabajo infantil para tomar una mayor conciencia y compromiso en los diferentes sectores de la sociedad; y, retirar a los niños (as), de forma efectiva, de las peores formas de trabajo infantil, mediante proyectos de acción directa	Realización de acuerdos de entendimiento con los países intervinientes; crear estructuras de coordinación y ejecución a nivel nacional; poner en marcha un Plan Nacional de Acción; adaptar la legislación nacional a los convenios internacionales; promover acuerdos regionales para erradicar el trabajo infantil; poner en la agenda política la necesidad de erradicación del trabajo infantil; aunar esfuerzos con trabajadores y empleadores; utilizar medios de comunicación de masas; implementar un sistema de información periódica	OIT; Gobiernos nacionales; Gobiernos regionales; Gobiernos locales; Comités de gestión	Análisis de documentos; entrevistas a informantes clave; reuniones-talleres; y, visitas "in situ "	No se precisa expresamente en el informe de evaluación	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; visibilidad; y, viabilidad
El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	GPI Consultores (se desconoce su profesión y/o especialidad y, número de evaluadores)	1994-1999	jul-1999 - nov-1999	Intercambio de estudiantes, profesores y gestores universitarios	Intercambio de estudiantes; intercambio de profesores; constitución de redes temáticas de docencia	Servicios centrales y Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECI; Unidades Coordinadoras Nacionales; universidades iberoamericanas; universidades españolas	Análisis cuantitativo y cualitativo de información producida por diversos agentes intervinientes en el proyecto; entrevistas individuales y en grupo; cuestionarios de evaluación	Contraste de información recibida	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
Programa de Subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, R. Dominicana y Honduras	Techasslist (Tres especialistas: agricultura, medioambiente, género, microcrédito y microempresa, salud y educación)	1994 - 1995	jul-1999 - dic-1999	Contribuir al desarrollo de los países receptores de la cooperación; enfoque de desarrollo humano, apreciación global del problema a tratar, integración y participación de los beneficiarios tanto en el diseño como en la ejecución de proyectos, reforzar la capacidad de autogestión de las organizaciones locales, atención al desarrollo sostenido teniendo en cuenta el impacto de género e impacto medioambiental	Más que un proyecto es un programa	Coordinadores de las Oficinas Técnicas de Cooperación; funcionarios de ministerios relacionados; ONGD intervenidas; unidad de ONGD; subdirecciones generales geográficas	Estudios de Gabinete; Trabajo de Campo; y, Preparación del Informe Final	Contraste de información recibida	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; visibilidad; y, viabilidad
El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA)	GPI Consultores (Dos especialistas, se desconoce su profesión y/o especialidad)	1993 - 1998 (El Salvador)/1996 - 2001 (Nicaragua)	2000	Promover una acción alfabetizadora que sirva de facilitador para satisfacer otras necesidades relacionadas con el trabajo y desarrollo del país; promover la participación de entidades gubernamentales y no gubernamentales con experiencia en el campo de la educación de adultos; reformular la estructura orgánica del subsistema de educación de adultos y diseñar una nueva propuesta curricular; mejorar el desempeño de educadores adultos; fortalecer la estructura técnico-administrativa de la educación de adultos; dotar de equipamiento necesario a los centros de educación de adultos; y, desarrollar estrategias y métodos de trabajo eficaces para lograr efectos demostrativos	Diagnóstico y preparación; implantación del programa; diseño curricular y producción de materiales educativos; alfabetización y educación básica de adultos; educación para el trabajo; capacitación de los recursos humanos; gestión y administración; y, evaluación de actividades realizadas	Ministerio de Educación de España; Ministerio de Educación de El Salvador; coordinación técnica (compuesta por funcionarios de ambos ministerios); promotores; facilitadores; instructores; y, beneficiarios	Análisis de información producida; cuestionario de evaluación aprobado por la OPE y la AECI; entrevistas en profundidad; reuniones de trabajo; visitas	Contraste de información recibida; verificación de tasas utilizadas	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; viabilidad; visibilidad; incidencia y efectos recíprocos producidos entre los factores del contexto de ejecución y el programa; y, tasa de rentabilidad educativa y de cobertura territorial y sociodemográfica
El Programa "SAL" en la Isla de Camiguín (Filipinas) (Fases II y III)	Agroconsulting Internacional (Tres Especialistas: un especialista en cooperación para el desarrollo y planificación urbana y regional; una especialista en microfinanzas rurales; y, especialista en infraestructuras y proyectos de agua)	1997-2000	2001	Establecimiento de un sistema productivo sostenible para los 20 barangays más pobres de Camiguín; y, mejoramiento de las oportunidades de desarrollo socioeconómico y el nivel de vida en la población de Camiguín (esto está englobado en un objetivo: alivio de la pobreza en Camiguín a través de la mejora de los servicios básicos y del potencial productivo del 30 % de la población más pobre de la isla)	Abastecimiento de aguas (10 intervenciones); proyecto de redes viales; proyecto de microcréditos; asistencia a la oficina provincial de ingeniería (PEO); proyecto de emergencia a los afectados de los fenómenos de "El Niño" y "La Niña"; compra del equipo de ultrasonido para el hospital provincial; programa de asistencias técnicas; programa de abastecimiento integral de agua para toda la isla	Gobierno provincial de Camiguín; organizaciones locales; beneficiarios	Estudio de Gabinete; Trabajo de Campo; análisis documental; entrevistas a beneficiarios, funcionarios, personal técnico y político	Contraste entre sí de información obtenida de los actores y de documentos; y, observación directa de las intervenciones realizas "in situ "	Eficacia; eficiencia; pertinencia; viabilidad; impacto; visibilidad; y, modelos de gestión
Proyecto DRI (Desarrollo Rural Integral) Cotacachi (1998-2001)	Empresa DARA (Development Assistance Research Associates)	1998-2001	2002 (aunque no se sabe cuánto duró la evaluación)	Mejorar las condiciones de vida de la población rural de los cantones: Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí y Pimampiro, combatiendo las principales causas de pobreza y marginalidad presentes en la zona	Tres niveles: productivo (agrícola, pecuario, forestal, artesanal y comercialización); infraestructura (viabilidad, riesgo, saneamiento, salud, educación, servicios y turismo); y, social (salud, educación, capacitación, medio ambiente, comunicación y difusión, género y crédito). Se destaca la participación social, la autogestión y la organización campesina	Gobierno central; Gobiernos locales; beneficiarios	Talleres; entrevistas; análisis DAFO o FODA	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas "in situ "	Replicabilidad (como pretensión de revalidación del modelo); eficacia; eficiencia; pertinencia; viabilidad (factores de desarrollo; políticas de apoyo, factores socioculturales, factores financieros y económicos, factores tecnológicos y factores ambientales); impacto
Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (abarca: Programa de Reformas Judiciales (Banco Mundial) y Proyecto de Apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI)	Empresa SEINTEX (se desconoce cantidad y cualificación de especialistas)	1998-1999/2000	2002	Proyecto de Reforma Judicial (BM): Ámbito del Poder Judicial: proceso de reforma judicial, administración de recursos humanos, fortalecimiento institucional del Poder Judicial, fondo de desarrollo judicial; y, Ámbito del Ministerio de Justicia: implantación de la reforma constitucional para el sector judicial, resolución alternativa de conflictos, reformas legislativas, reforma institucional del Ministerio de Justicia. Proyecto de apoyo al Poder Judicial de Bolivia (AECI): diseñar el modelo de la escuela judicial y de la escuela del Ministerio Público; elaborar el reglamento de las escuelas judicial y del Ministerio Público; y, diseñar un sistema de carrera judicial y fiscal e identificar sus necesidades de capacitación	Elaboración de iniciativas legislativas; dsieño de políticas y elaboración de estrategias; desarrollo de un plan de modernización informática, programa de capacitación judicial. Diseño e implementación de un modelo de capacitación para el Poder Judicial y diseño e implementación de un modelo de capacitación para el Ministerio Público	Gobierno central; Ministerios de Justicia; Judicaturas; Poder Judicial; funcionarios respectivos; beneficiarios	Estudios de Gabinete; Trabajo de Campo; Análisis documental; Observación directa y Entrevistas a informantes documentados	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas "in situ "	Eficacia; eficiencia; pertinencia; viabilidad; impacto; y, visibilidad

Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2001)	PriceWaterhouse Coopers (Cuatro expertos: dos en evaluación de cooperación para el desarrollo; uno en desarrollo rural; y, una en política económica)	1999-2001	2001	Lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones: modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades básicas; educación, capacitación y formación de recursos humanos; modernización de los sectores productivos; refuerzo de la cooperación cultural	Informatización del archivo general de la nación; mejora de la gestión de la empresa prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado; fortalecimiento de la administración de cooperación técnica internacional; programa de cooperación interuniversitaria; programa general de becas; desarrollo estratégico del turismo; electrificación rural; programa de preservación del patrimonio; etc.	Comité paritario de seguimiento y evaluación; comité administrador del programa de cooperación; el fondo contravalor hispano-peruano; órganos responsables de la cooperación internacional en cada país: comisión mixta, comité paritario de evaluación y seguimiento, comité administrador (con una secretaria técnica), embajada española, OTC, Ministerio de RREE, SECTI	Estudio de Gabinete; Trabajo de Campo; Preparación del Informe Final de Evaluación; Técnicas de recopilación de datos: análisis de documentos, observación directa, entrevistas en profundidad, entrevistas semiestructuradas	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas " <i>in situ</i> "	Eficacia; eficiencia; pertinencia; viabilidad; e, impacto
Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	Agroconsulting Internacional S.A. (Nueve expertos: tres arquitectos; una ingeniera industrial; dos economistas; y tres expertos en evaluación de la cooperación)	1998-2000	2002	Revitalización de centros históricos; restauración de monumentos; y escuelas taller	Remodelación de tendidos eléctricos e iluminación vial (Santo Domingo); conservación del patrimonio cultural: iglesias (Perú); restauración de iglesia copta (Egipto)	Responsables de las OTC; de ONGD; directores técnicos; trabajadores de escuelas talleres; responsables políticos; administraciones públicas competentes; y, otras autoridades civiles y/o eclesíásticas	Información específica sobre los proyectos; información general sobre la cooperación española; Estudio de Gabinete; Trabajo de Campo; Informe Final	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas " <i>in situ</i> "	Eficacia; eficiencia; pertinencia; viabilidad; impacto; visibilidad; autenticidad; y, creatividad
Programa de Cooperación Hispano - Boliviano	Instituto Internacional de Gobernabilidad (Cuatro expertos: se desconoce su cualificación)	2000-2002	2002	Los objetivos del programa se orientan a fortalecer los siguientes sectores: medio ambiente, educación, cultura, salud y desarrollo alternativo	Cooperación bilateral reembolsable (créditos FAD y otros créditos); cooperación bilateral no reembolsable (programas y proyectos, deuda externa, ayuda de emergencia)	Administraciones públicas (ministerios, CCAA, entidades locales), OTC, ONGD, universidades, Bolhispania (asociación civil sin fines de lucro)	Análisis de contenido; entrevistas en profundidad; talleres	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas " <i>in situ</i> "	Eficacia; eficiencia; pertinencia; viabilidad; impacto; y, visibilidad
Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico de CÍDADE VELHA en la República de Cabo Verde	Consultora OTYPSA (Tres expertos: un ingeniero agrónomo, experto en ordenación de territorio; un arquitecto; y, dos facilitadores locales)	2001-2002	2003 (fines) - 2004	Rehabilitación y recuperación del patrimonio arquitectónico y cultural del Convento de San Francisco; promoción del desarrollo turístico; y, mejoramiento y desarrollo del sistema de agricultura subtropical como sustento económico de base de la población e integrarlo con las otras actividades turísticas	Señalización de los principales hitos monumentales, itinerarios arqueológicos - ecológicos; reatauración del Convento de San Francisco y rehabilitación para albergar un espacio cultural; rehabilitación y restitución ecológico ambiental de dos trapiches; construcción de un centro turístico; plan de gestión del centro turístico; del museo/sala de reuniones del convento de San Francisco; plan de formación del recurso humano; plan estratégico de captación de inversiones para Cabo Verde; levantamiento topográfico; censo / catastro; protección del cauce; construcción de depósito de regulación; y, mejora de la red de conducción y acequias	Ministerio de Cultura de Cabo Verde; consultora INYPSA; cooperación portuguesa; gabinetetécnico del Ministerio de Cultura; Cámara municipal; beneficiarios	Estudio de Gabinete; trabajo de campo; redacción de informe final; entrevistas con diversos agentes; encuestas a beneficiarios; reuniones de grupo	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas " <i>in situ</i> "	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)	GPI Consultores (Tres expertos: un economista, un sociólogo y un educador)	1996-2003	2004-2005	Reducir la tasa de analfabetismo entre la quinta y la cuarta parte de la vigente a su inicio en cada país, en los 5 años inicialmente previstos para su ejecución	Capacitación para la inserción laboral; programación docente adaptada a las condiciones de vida y de trabajo de los beneficiarios, con el fin de que la oferta formativa sea realmente accesible y facilite la participación; implicar a sus representantes; implementación de sistemas y herramientas de seguimiento y supervisión de actividades, de manejo sencillo pero capaces de recoger información suficiente para valorar los avance y resultados conseguidos	Ministerio de Educación de España; ministerios de educación de las contrapartes; AECI; Ministerio de Finanzas; Junta de Extremadura; comisión de seguimiento y coordinación; OTC; unidad de dirección	Estudio de Gabinete: recopilación y análisis de documentación generada por diversos actores, entrevistas personales, por correo electrónico y telefónicas; Trabajo de Campo: visitas, reuniones, entrevistas individuales y grupales; Elaboración del Informe Final: análisis documental, recopilación de información adicional	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas " <i>in situ</i> "	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; visibilidad; e, incidencia y efectos recíprocos producidos entre los factores del contexto de ejecución y el programa
Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras (PRODEMHOH)	Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (Tres expertos: un coordinador del proyecto; un consultor principal, experto en evaluación de proyectos y programas de cooperación; y, un consultor local. Se desconocen más detalles de su cualificación)	2000-2004	2004 (sep) - 2005 (jul)	Impulsar el fortalecimiento de los municipios y macomunidades, de modo que logren tener la capacidad suficiente para trazar políticas propias y estrategias de desarrollo local, sostenibles a largo plazo	Fortalecer al menos seis instancias de gestión intermunicipal y mancomunada; elaborar un sistema de información territorial para los municipios que les permita palnificar y tomar decisiones adecuadas para su entorno; elaborar un diagnóstico de las oportunidades y necesidades; realizar estructuras técnicas municipales e intermunicipales fortalecidas en su capacidad de gestión y organización; mejorar la capacidad técnica municipal de gestión y planificación del territorio; elaboración de proyectos de desarrollo económico y social; capacitar a treinta estructuras técnicas y políticas municipales con la finalidad de proseguir con reformas municipales en los campos de las finanzas, la descentralización, Pacto Local y demás funciones previstas; capacitar a treinta estructuras técnicas y políticas municipales en gestión ambiental y planificación del territorio	Asociación de municipios de Honduras; autoridades municipales y de mancomunidades; demás asociaciones municipales; Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas de Honduras; unidad técnica de descentralización; Dirección General de Fortalecimiento Municipal del Ministerio de Gobernación y Justicia de Honduras	Estudio de Gabinete: revisión de TdR junto con la contrapate, plan de trabajo, metodología, análisis de la documentación relativa al proyecto, diseño de herramientas para la recopilación y proceso de datos; Trabajo de Campo: aplicación de cuestionarios, estudio de información producida; Informe Final: elaboración y presentación del informe final	Contraste entre sí de información y observación directa de las intervenciones realizadas " <i>in situ</i> "	Pertinencia; eficacia; eficiencia; viabilidad; e, impacto
Cooperación Española en Salud en Mozambique	HLSP Consulting	2001-2004	2004 (abril) - 2005 (marzo)	Atención primaria (salud materno infantil, salud del joven y adolescente, nutrición); atención sanitaria para combatir las epidemias más serias (enfermedades diarreicas, malaria, tuberculosis y lepra); lucha contra el SIDA; red sanitaria; desarrollo de recursos humanos (asegurar la capacitación del personal esencial que permita aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención en salud); planificación y gestión del sector salud (mejorar los mecanismos de gestión y planificación)	Formación del personal directivo; fortalecimiento del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica; investigación en enfermedades que generan mayor morbi-mortalidad; dotación de infraestructuras, etc.	Médicos del Mundo (MdM); Médicos Mundi España (MM); Consejo Interhospitalario de Cooperación; Fundació Clinic; autoridades sanitarias de Mozambique de diversos niveles administrativos	Revisión de documentos, entrevistas individuales a agentes clave de la cooperación española e internacional, entrevistas individuales a personas del Gobierno de Mozambique y a representantes / cooperantes de las ONGD 's españolas seleccionadas	No se precisa expresamente en el informe de evaluación	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguient (Mauritania)	Canaest Consultores (Tres Expertos: Uno en Cooperación para el Desarrollo; uno en desarrollo pesquero; y, un mauritano con experiencia en Proyectos en el país)	2002 (marzo) - 2004 (febrero)	2004 (septiembre)	Mejorar las condiciones de vida de la población de Tiguient: realización de infraestructuras, disponibilidad de equipamientos, formación y organización de la población para valorizar los recursos del litoral de forma durable	Formación; construcción de infraestructuras básicas; construcción de infraestructuras asociadas a los recursos del litoral; pesca artesanal; transformación de productos; comercialización de pescado; medio-ambiente; micro-créditos; desarrollo de otras actividades generadoras de beneficios; actividades asociadas a la gestión y ejecución del proyecto; estudios e informes técnicos	Secretaría General de MEDEO; Secretaría Ejecutiva del Programa NAUTA; Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; coordinador del proyecto; autoridades mauritanas; beneficiarios	Reuniones de enmarque y definición de la evaluación; entrevistas a informantes clave; estudio de la documentación relevante; búsqueda de fuentes secundarias en el terreno; visitas protocolarias; entrevistas estructuradas; sesiones de trabajo; entrevistas informales; talleres participativos de evaluación	No se precisa expresamente en el informe de evaluación	Pertinencia; eficacia; eficiencia; impacto; y, viabilidad
Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica	EPTISA Internacional (Un licenciado en Ciencias Agrarias; dos Licenciados en CC. Económicas y Empresariales; un Licenciado en CC. Biológicas; un Ingeniero Agrónomo; un responsable en seguimiento y calidad; y, un Diplomado en Bibliotecología y Documentación. Algunos de estas personas tienen especialidades en cooperación para el desarrollo, en economía internacional, en ecología, etc.)	1998- 2004; 2004- 2006	2006-2007	Generar un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad <i>in situ</i> ; y, cumplir con las obligaciones contraídas por España en los foros internacionales en relación a los montos esperados en cooperación, relacionados con la conservación de la biodiversidad y de ayuda al desarrollo sostenible	Implementación de "Proyectos Integrales" en áreas insertadas en un ecosistema demostrativo (desiertos, bosques, selvas, Los Andes, mares y costas) en los cuales, se construyeron infraestructuras, se impartieron cursos de formación y sensibilización medioambiental y de salud, etc. Diseño de "Lineas Sectoriales" presentes, muchas de ellas en los proyectos integrales (conservación de la biodiversidad; ecoturismo; sistemas productivos sostenibles; energías renovables; planificación y gestión ambiental; y, pueblos indígenas y conservación de la biodiversidad). Realización de "Actividades Horizontales" (formación; investigación; creación de redes de comunicación en materia medioambiental; y, comunicación y difusión como medio de sensibilización de la sociedad)	Comité rector interinstitucional (Ministerios de Asuntos Exteriores; de Medio Ambiente; Ciencia y Tecnología; y, Cultura); Agencia Española de Cooperación Internacional; Unidad de Apoyo de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica; comunidades autónomas españolas; municipios; gobiernos regionales; universidades; instituciones con competencias en asuntos de medioambiente; etc.	Examen de documentación dispobible; identificación de informantes clave; realización de entrevistas; etc.	No se precisa expresamente en el informe de evaluación	Evaluación de diseño: pertinencia, coherencia, viabilidad. Evaluación del modelo de gestión: pertinencia, eficacia, eficiencia. Evaluación de resultados: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad.

Anexo II

Entrevistas realizadas

D. Florencio Gudiño de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y encargado de la elaboración de la Metodología de la Cooperación Española (Madrid, 7 de abril de 2006).

Dña. Belén Sanz, Jefa de la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) (Madrid, 4 de mayo de 2006).

D. Enrique del Olmo, Asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Madrid, 2 de noviembre de 2006).

D. José Antonio Alonso, Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y miembro del Consejo de Cooperación (Madrid, 16 de octubre de 2006).

Dña. Milagros Hernando, Directora de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) (Madrid, 4 de diciembre de 2006).

Dña. Beatriz Morán, Vicesecretaria General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Madrid, 19 de diciembre de 2006).

D. Juan Antonio Garde Roca, Presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Madrid, 17 de mayo de 2007).

Dña. Cecilia Rocha, Responsable de la División de Evaluación, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) (Madrid, 12 de diciembre de 2007).